

Le
Règlement Pacifique obligatoire
des Différends Internationaux
suivant le Pacte
de la Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences Politiques et économiques*)

Présentée et soutenue le Samedi 13 Juin 1925, à 14 heures

PAR

Zygmunt GRALINSKI

Président : MM. A. de LAPRADELLE, professeur

Suffragants { *BASDEVANT, professeur*
GIDEL, professeur

PARIS

A. PÉDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1925

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses,
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs*

Le
Règlement Pacifique obligatoire
des Différends Internationaux
suivant le Pacte
de la Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences Politiques et économiques*)

Présentée et soutenue le Samedi 13 Juin 1925, à 14 heures

PAR

Zygmunt GRALINSKI

Président : MM. A. de LAPRADELLE, professeur

Suffragants { *BASDEVANT, professeur*
 { *GIDEL, professeur*

PARIS

A. PÉDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1925



INTRODUCTION

L'idée de la Société des Nations doit son origine à la réaction qu'a éveillée de tous temps dans les âmes non dépourvues de sentiments élevés le spectacle d'une humanité sanglante, continuellement entredéchirée par des luttes fratricides. Les penseurs voyaient avec désolation que les pénibles efforts civilisateurs de générations entières étaient anéantis par les combats que se livraient fréquemment les nations ennemies. Il se rendaient compte des haines dévastatrices, des rivalités mesquines, des persécutions mutuelles : religieuses, de race, nationales mais ils espéraient atténuer ces maux par l'amélioration dans l'ordre international.

Nous ne voulons pas nous étendre sur les multiples projets d'une plus parfaite organisation internationale qui sont nés de cet esprit de révolte contre l'anarchie des rapports entre peuples ; ils sont d'ailleurs universellement connus. Nous nous bornerons à remarquer qu'ils étaient particulièrement nombreux, comme il va de soi, le lendemain des grands bouleversements du monde ; les époques les plus troublées de l'histoire sont caractérisées en même temps par l'apparition des pacifistes les plus convaincus, qui même parfois se rencontraient parmi ceux qui tenaient dans leurs mains les rênes du gouvernement.

Mais la civilisation, la structure politique des Etats et les conditions économiques n'étaient dans cette époque pas parvenues au degré de développement nécessaire pour la réalisation de ces nobles aspirations.

Après la guerre européenne, la plus grande et par le nombre des Etats qui y ont participé et par les malheurs et deuils qui en résultèrent, apparaît de nouveau cette sublime idée de créer une institution qui aurait comme but de garantir la sécurité et la paix mondiale.

A cette guerre les populations participèrent à un degré inconnu jusqu'alors; il n'y a rien de commun entre cet embrasement de presque toute l'Europe et les combats que se livraient autrefois les grands de ce monde au moyen d'armées de métier. Tous les citoyens, capables de porter les armes, prirent part à cette lutte. Les nations toutes entières souffrirent profondément des horreurs du combat et de ses conséquences. Mais, outre un ardent patriotisme, ce qui les conduisait c'était la foi que cette guerre serait la dernière et qu'ils luttaient au nom de la démocratie menacée par l'impérialisme, de la civilisation menacée par la barbarie.

Les tribuns des peuples libres et parmi eux un des plus grands citoyens de l'humanité, le président Wilson, non seulement n'essayaient point d'entraver par leur scepticisme l'élan enthousiaste des masses, mais dans leurs programmes officiels, traitant des buts de la guerre, ils soulignaient que les peuples combattaient pour l'avènement d'un nouvel ordre mondial.

De même qu'il est difficile de réfréner les mauvais instincts humains déchaînés, ainsi on ne pouvait pas ignorer ce cri unanime des peuples : « Nous ne voulons plus de guerre ». Mais la réalisation complète de ces postulats fut empêchée par l'action rétrograde des éléments conservateurs et à courte vue qui avaient encore une grande influence pendant l'élaboration de nouveaux principes de vie internationale. Ainsi on aboutit à ne réaliser que partiellement ce rêve des siècles : la Ligue des Nations. D'ailleurs cela est dans l'ordre de choses; ce n'est qu'exceptionnellement qu'une grande idée fut réalisée d'un seul coup.

Depuis l'antiquité deux idées ont été mises en avant ; d'un côté l'idée grecque qui consistait dans le groupement des cités comme une « association libre sur le pied de l'égalité » ; de l'autre, la paix romaine, réalisée au moyen de l'hégémonie d'un puissant Etat, Rome. « C'est entre ces deux pôles qu'ont oscillé de tout temps les diverses conceptions » de l'organisation nouvelle¹.

Mais tandis que la seconde conception, par suite du démembrement de l'unique puissance qui pouvait prétendre à l'hégémonie mondiale, par suite de l'existence d'Etats nationaux indépendants de siècle en siècle plus nombreux, perd de plus en plus de son importance et à notre époque n'est plus et ne pourrait plus être qu'un souvenir historique ; l'autre conception se développe constamment, grâce à la démocratisation des régimes politiques et à l'influence toujours croissante des peuples sur leur destinée, et cesse d'être une chimère. Elle n'apparaît plus comme un idéal inaccessible, mais au contraire comme une question vitale, question qui peut et doit être résolue aussi vite que possible, sinon le progrès de l'humanité deviendrait illusoire et son avenir rempli de menaces.

La vie contemporaine des peuples ne se conçoit plus sans une organisation internationale, comme on ne saurait imaginer actuellement la vie sociale sans la parfaite structure de l'Etat. Et c'est de cette nécessité, beaucoup plus encore que de la conception abstraite de la paix, qu'on peut tirer l'espoir que cette fois-ci l'idée d'un meilleur ordre international deviendra une des forces agissantes de l'humanité, parallèle à celle du patriotisme.

L'organisation internationale doit être complète, c'est-à-dire qu'elle ne doit être dépourvue d'aucun des trois pouvoirs fondamentaux. En premier lieu on ne pourrait pas omettre le pouvoir judiciaire ; les tendances des auteurs de la

1. G. SCELLE, *L'élaboration du Pacte*, p. 64.

Société des Nations consistaient en premier lieu à atteindre dans l'ordre international le but, que poursuivait l'organisation judiciaire étatique. Le problème d'une procédure pacifique internationale a une telle importance pratique, qu'on tendait à sa réalisation, alors même que le rêve d'une organisation internationale munie du pouvoir législatif et exécutif ne semblait qu'un Don-Quichotisme ridicule. Ce n'est donc qu'en théorie qu'on pourrait envisager la possibilité d'une Société des Nations monstre, sans juridiction.

Le but de notre travail consiste à représenter le stade du règlement des différends internationaux au moment de la guerre mondiale et à analyser les progrès qui ont été faits dans cet ordre par la procédure pacifique du Pacte. Mais avant cet examen il n'est peut-être pas superflu de consacrer quelques lignes au rôle de deux autres pouvoirs dans le domaine du règlement pacifique des conflits.

L'existence d'un organisme international sans juridiction appropriée serait, comme nous l'avons vu, inconcevable, mais, d'autre part, le règlement pacifique des conflits ne peut pas jouer le rôle qui lui est dû, s'il n'existe pas une organisation internationale.

Grâce à elle pourrait se produire, en premier lieu, l'unification, la centralisation et le perfectionnement de la juridiction entre Etats. Le droit international est jusqu'ici vague et rudimentaire. Pour que la juridiction internationale soit assurée, il faut qu'elle puisse se baser, comme les tribunaux nationaux, sur des normes juridiques strictes. L'institution internationale, par son organe législatif, marquera soit directement soit indirectement, sans aucun doute, un grand progrès dans ce domaine. Dès lors le droit international aura deux voies de perfectionnement : l'une, sur laquelle il progressé depuis longtemps déjà — celle de la doctrine et, dans une certaine mesure seulement, à défaut d'un tribunal permanent,

celle de la jurisprudence; l'autre, manquant jusqu'ici — celle de la codification.

En second lieu, si le Droit international ne doit pas rester lettre morte, son application devra être constamment surveillée par un organe approprié; et pour que l'exécution des arrêts de la juridiction soit garantie, il faut que cette dernière soit munie non seulement d'une autorité morale, mais aussi de ce qui tient encore une grande place dans la vie contemporaine : la force. C'est pourquoi à côté de l'organe législatif que suppose toute collectivité humaine, un organe exécutif est indispensable; le lien qui l'unit au pouvoir judiciaire est encore beaucoup plus étroit que celui qui lie la législative à la juridiction¹.

Ainsi on peut affirmer que c'est surtout au sein d'un organisme international, dont le fonctionnement normal sera assuré à l'image des Etats modernes, que l'institution du règlement pacifique des différends internationaux pourra remplir la mission glorieuse qui lui est, nous n'en doutons point, réservée dans l'avenir.

1. « Quelle serait l'efficacité, quelle serait la réalité d'une sentence de justice si elle ne trouvait pas dans une forte organisation des institutions internationales, ce qu'on appelle en termes techniques l'exécutive de ses décisions? » Paroles de M. BOURGEOIS. *Pr. Verb. Clé de Juristes*, t. I, p. 10.

L'arbitrage et la médiation obligatoire avant la création de la Société des Nations

Dans les relations entre Etats, deux théories opposées sont en présence. L'une, politique, est caractérisée par son opportunisme; elle tend à résoudre les controverses internationales par les moyens les plus appropriés en l'espèce, guidée le plus souvent par les motifs égoïstes. L'autre, juridique, a en vue l'application des principes de justice par l'établissement de normes strictes, préétablies et obligatoires, s'opposant ainsi à l'arbitraire des procédés politiques¹.

Nous constatons dans l'histoire des rapports internationaux, que c'est la première théorie qui a eu une suprématie marquée. Cette théorie implique l'individualisme à outrance, hostile à la création de toute norme juridique, qui pourrait restreindre la liberté arbitraire des Etats. Elle évite surtout, ce qui va de soi, l'établissement de règles obligatoires, relatives au règlement pacifique des différends internationaux.

La seconde théorie, effacée par la première, vise l'interdépendance et la solidarité; elle a pour base la paix, elle est opposée à la guerre, rupture brutale de cette solidarité.

Depuis les temps les plus anciens se poursuit la lutte acharnée entre ces deux moyens de régler des disputes internationales, entre la liberté absolue laissée aux Etats de rendre jus-

1. S. KAECKENBEEK, L'application du droit aux relations entre Etats, *Rivista di Diritto Internazionale*, I. III, vol. III, 1924, p. 224.

tice eux-mêmes et la limitation de cette liberté par l'acceptation de règles obligatoires en vue d'une solution à l'amiable.

Parmi les moyens connus et employés jusqu'à présent, c'est l'arbitrage¹ qui tient la première place. Les bons offices et la médiation politique, qui sont deux procédés du même type, n'ont qu'un rôle secondaire, rôle qui se borne à concilier les prétentions opposées.

La médiation et les bons offices comportent dans leur principe la volonté réciproque des Etats de régler à l'amiable leur différend. Ils ne peuvent jouer que du consentement de deux parties dès le moment du recours à cette procédure jusqu'à l'acceptation de la solution proposée.

Autrefois, entre ces deux institutions, arbitrage et médiation, les rapports étaient très étroits. La différence s'accrut dès que l'exercice de la procédure arbitrale se trouva entre les mains de juges techniques (jurisconsultes isolés, commission mixte d'arbitrage, tribunaux internationaux). Instrument diplomatique, la médiation recule à mesure que l'arbitrage, instrument juridique, se développe².

L'arbitrage international est une création du droit des gens. Il n'a pas son origine propre. Il est tiré de la procédure judiciaire du droit interne.

La vie sociale ne se conçoit pas sans le règlement pacifique des litiges entre particuliers. C'est la règle primordiale de la vie en commun. A notre époque, cette tâche incombe aux tribunaux, statuant d'après des règles préétablies; autrefois, les règles juridiques et les tribunaux n'existaient pas encore : la liberté des parties de régler leurs litiges à leur gré, ne rencontrait aucune entrave. Cependant, avec le développement de la vie sociale, apparut la nécessité absolue de trouver des moyens pour restreindre cette « souveraineté » personnelle. C'est l'arbitrage qui permit d'atteindre ce but.

1. Le mot arbitre, en latin *arbitrari*, provient des mots *ad* et *bitere* et signifie : celui qui voit une chose de près. Mattias. *Die Entwicklung des Roemischen Schiedsgerichts*, Rostok, 1888, p. 7.

2. N. POLITIS, L'avenir de médiation. (*R. G. D. I.* 1910, p. 140).

Dès les premiers temps de l'application du droit romain, après que le droit de se faire justice soi-même eut cessé d'être reconnu, on eut recours à des arbitres choisis en toute liberté par les parties, puis au jugement d'arbitres, dont les noms étaient inscrits d'avance sur la liste permanente, l'*album judicum*¹. L'arbitrage consistait dans le règlement d'un différend entre particuliers par un accord spécial des parties qui étaient libres de choisir les juges et de prescrire les conditions qui régiraient la procédure. C'était une forme intermédiaire entre l'illégalité privée et la paix publique².

Mais même de nos jours, quand le règlement pacifique est assuré par l'Etat, l'arbitrage est encore reconnu par la plupart des législations positives, qui ont donné aux particuliers la possibilité de porter leurs litiges devant des arbitres librement choisis par les parties et investis de leur confiance.

Le jugement des magistrats s'imposera si les parties ne tombent pas d'accord pour s'adresser à un juge privé, mais elles sont toujours libres de recourir à son intervention avant de s'adresser au tribunal. Mais l'arbitrage, en dehors de cette prescription facultative de la loi en vigueur, peut jouer et joue en effet un rôle très considérable dans le règlement des différends devant lesquels la loi civile reste impuissante. Il y a des conflits d'intérêts à base sociale, par exemple les conflits entre le travail et le capital, qui ne peuvent pas être résolus d'une manière satisfaisante, si on se borne à la stricte application des normes juridiques en vigueur.

Il fallait une procédure spéciale plus appropriée à cette catégorie de différends. C'est l'arbitrage qui a comblé cette lacune. Il a donné des résultats excellents dans plusieurs pays, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, qui sont à la tête du progrès social dans ce domaine, la Pologne qui ap-

1. MARSCHALL-BROWN, Arbitrage et justice. (*R. D. I. L. C.*, 1924, p. 319)

2. JAMES BROWN-SCOTT, *L'évolution d'une juridiction internationale permanente*; p. 3.

plique dans les conflits entre travailleurs agricoles et propriétaires fonciers.

Le droit international a usé du même procédé pour résoudre à l'amiable les litiges internationaux. Ce phénomène n'est pas dû à des causes occasionnelles. Le droit international se forme à l'image du droit privé, son aîné. On pourrait le considérer comme un droit privé plus récent qui suit fidèlement les traces parcourues déjà par le droit interne, traces qui doivent être suivies; le droit plus perfectionné entraîne le droit naissant. Les lois d'évolution sont stables. C'est pourquoi la phase, que le droit interne a déjà depuis longtemps dépassée, la phase du droit coutumier, constitue le stade actuel du droit des gens. Et il faudra encore beaucoup d'efforts pour le faire parvenir à un degré plus parfait de développement.

L'acte par lequel les deux parties consentent à régler leur différend par la voie de l'arbitrage, s'appelle compromis et constitue un contrat¹ de droit international, un traité.

Dans cet acte, les parties exposent le différend à régler, choisissent les arbitres et déterminent leurs pouvoirs ainsi que la procédure à suivre. Le compromis constitue la loi des parties et celle de l'arbitre. Les sentences des arbitres sont obligatoires et doivent être exécutées par les parties. Il ne s'agit pas ici d'une simple obligation naturelle, mais d'une obligation juridique, positive, fondée sur un contrat. « L'inexécution d'une sentence arbitrale contractuellement acceptée d'avance, n'est pas plus admissible que la brutale violation d'un traité, et cela par la raison qu'une telle inexécution est précisément la violation d'un traité »².

Voici en résumé les traits principaux de l'arbitrage : libre accord entre les parties constaté dans un acte contractuel pour soumettre leur litige au règlement judiciaire d'une per-

1. A. MÉRIGNHAC, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*; Paris, 1895, p. 5.

2. DESCAMPS, *Essai sur l'organisation de l'arbitrage* (*R. D. I. L. C.*, 1896, p. 54).

sonne tierce, librement choisie par les parties, avec obligation d'exécuter la sentence rendue.

Il importe de préciser les bases sur lesquelles repose l'arbitrage international, car employé aussi bien dans l'intérieur d'un pays, que pour les rapports entre les Etats, ce terme a dans son principe une signification complètement différente dans chacun des cas¹. Tandis que dans le domaine national, le rôle des arbitres consiste à trouver un arrangement entre les parties, à l'opposé du juge qui rend un jugement, conformément à la loi en vigueur, en droit international la sentence des arbitres doit se baser sur le respect du droit.

La notion du respect du droit étant assez élastique, c'est en pratique le compromis d'une part, l'attitude des arbitres de l'autre, qui la détermine et l'applique.

On peut avoir recours à l'arbitrage pour la solution des conflits internationaux, soit pour les contestations *déjà nées*, soit *d'avance* ou pour les contestations qui pourraient s'élever entre les Etats contractants.

L'arbitrage appliqué pour les litiges déjà survenus a un caractère facultatif, car il dépend de la libre volonté des parties de soumettre ceux-ci à l'arbitrage; mais il peut devenir obligatoire quand les parties s'obligent à soumettre à l'arbitrage soit toutes les contestations, soit les contestations d'une espèce déterminée qui pourraient s'élever à l'avenir entre les Etats contractants.

Le traité d'arbitrage obligatoire a également pour base la libre volonté des parties contractantes, seulement cette volonté, une fois établie au moment de la signature du traité, crée des liens formels entre les parties pour tout le temps où le traité est en vigueur.

Une lutte acharnée s'engagea autour du principe de l'arbitrage obligatoire. Les uns y voyaient le moyen nécessaire et efficace pour l'établissement de l'ordre, les autres le com-

1. W. BALCH, Différends juridiques et politiques dans le rapport des Nations. (R. G. D. I., 1914, p. 137).

battaient comme imprudent, dangereux et incompatible avec la souveraineté des Etats.

Dans cette lutte qui a eu lieu surtout pendant les deux conférences de la paix à La Haye en 1899 et 1907, entre le point de vue politique, celui des chancelleries, et le point de vue juridique, celui de la doctrine, c'est le point de vue politique qui l'emporta.

La première conférence de 1899, sur la proposition de la Russie, discuta la question de l'arbitrage obligatoire, mais dans des proportions très restreintes. Ecartant d'avance la discussion de l'arbitrage obligatoire pour les différends internationaux touchant « à l'honneur national, à ses intérêts supérieurs et à ses biens imprescriptibles », la Russie proposa l'arbitrage obligatoire pour les affaires secondaires d'où ne peut naître le *casus belli* et pour lesquelles l'arbitrage, depuis longtemps, a été pratiqué, notamment sur les questions de droit surgissant sur le terrain de l'interprétation des traités dépourvus de toute signification politique. Il était sous-entendu que c'étaient les Etats eux-mêmes qui appréciaient librement quels étaient leurs intérêts vitaux et quand leur honneur national était en jeu.

Mais même dans ces limites si modestes, l'arbitrage obligatoire n'a pas obtenu le consentement unanime de la conférence. Certains Etats ont trouvé dangereux d'admettre l'arbitrage obligatoire et ont demandé d'exclure de la liste proposée les questions relatives aux canaux interocéaniques, aux fleuves internationaux, aux câbles maritimes, aux conventions monétaires et au droit international privé.

Ainsi diminué, le projet fut néanmoins rejeté par suite de l'opposition irréductible de l'Allemagne, qui, comme puissance militaire, « affecte de mettre son droit à l'abri des armes plutôt que sous la protection d'un tribunal; ensuite parce que, au point de vue du droit public allemand, l'existence de l'arbitrage obligatoire est incompatible avec la souveraineté, pouvoir absolu que rien, hors lui-même, ne saurait lier ou limiter; puis parce que l'arbitrage soumet à la critique d'un

juge les actes pour lesquels le souverain, imbu des vieilles idées du droit divin, n'entend admettre d'autre juge que Dieu¹... » En effet, il fallait beaucoup d'illusion pour ne pas s'apercevoir qu'on parlait des langues différentes.

Après avoir constaté l'impossibilité d'établir, même dans des limites très restreintes, un traité d'arbitrage obligatoire la conférence s'est bornée à rendre hommage à l'idée de l'arbitrage obligatoire en encourageant les Etats à conclure de nouveaux traités². Ensuite elle a élaboré les règles de procédure à suivre dans l'arbitrage facultatif. Mais en se souvenant de l'échec du traité d'arbitrage obligatoire on n'a pas voulu donner à ces règles une force obligatoire. Les Etats restaient libres soit de les accepter, soit d'y apporter les changements qu'ils jugeraient utiles et nécessaires. Ainsi, « traçant les règles facultatives de l'arbitrage facultatif, la conférence greffe faculté sur faculté³ ». La conférence a établi également les règles de la procédure des commissions internationales d'enquête, qui auraient pour but l'appréciation du fait, en cas de contestations entre les Etats. Elle a créé enfin la Cour permanente d'arbitrage qui ne répondait nullement à son nom.

L'arbitrage obligatoire subit à la première conférence de La Haye une défaite écrasante, mais au point de vue du développement de l'application des moyens pacifiques aux conflits internationaux, cette conférence marque tout de même un progrès incontestable. L'établissement des règles de procédure de l'arbitrage facultatif et des commissions internationales d'enquête, ainsi que la création de la Cour permanente d'arbitrage ont joué un rôle très bienfaisant. Par l'élaboration des règles de procédure à suivre on a supprimé partiellement les difficultés techniques relatives à la conclusion des compromis. La proclamation du principe de

1. A. DE LAPRADELLE, La Conférence de la Paix. (*R. G. D. I.*, 1899). p. 781.

2. Art. 19 de la Conv. du 29 juillet 1899.

3. A. DE LAPRADELLE, *op. cit.*, p. 794.

l'arbitrage obligatoire, même théorique et ne liant personne, a eu une influence morale qu'il ne faut pas négliger. Ce principe n'était plus depuis ce moment du domaine de la science et des doctrines, mais il fut accepté par les représentants officiels de presque tous les Etats du monde; il devait par conséquent produire et il a vraiment produit un effet considérable.

Après cette conférence, plusieurs traités d'arbitrage obligatoire ont été signés. Avant la première conférence de La Haye, les traités généraux d'arbitrage étaient très rares, tandis que dans l'intervalle, qui s'étend de 1899 à 1907, plus d'une soixantaine furent signés. La majorité de ces traités, parmi lesquels on peut prendre comme exemple le traité d'arbitrage conclut entre la France et la Grande-Bretagne en 1903¹ constitua une première importante application et une conséquence heureuse de l'article 19 de la convention de La Haye du 29 juillet 1899. D'après ce traité, sont soumis à la Cour d'arbitrage de La Haye « les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités qui viendraient à se produire entre les parties contractantes », sous réserve toutefois qu'ils ne touchent l'indépendance, l'honneur, les intérêts vitaux des parties ainsi que les intérêts de tierces puissances. Ce traité dans son application pratique est subordonné à la conclusion pour chaque différend particulier d'un compromis, relatif au choix des juges sur la liste de la Cour, et à la définition du conflit. Le compromis n'est pas, dans ce cas, la conclusion d'un nouveau traité, mais l'exécution d'un traité général d'arbitrage; il ne crée ni un droit nouveau, ni une nouvelle obligation pour les parties, mais il réalise seulement et le droit d'une des parties de régler le différend par l'arbitrage et l'obligation pour l'autre partie de se soumettre dans ce différend à la procédure arbitrale². La conclusion

1. A. MÉRIGNHAC, Le Traité d'arbitrage franco-anglais du 14 novembre 1903 (*R. G. D. I.*, 1903), p. 803.

2. H. LAMMASCH, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange*, p. 102.

de compromis est une question de première importance : sans elle, le traité n'aurait aucune signification réelle. Et pour empêcher ce traité d'avoir des conséquences pratiques, il suffirait qu'une partie de mauvaise foi se dérobe, soit en alléguant le caractère politique du différend, soit en présentant les réserves d'usage. Chaque partie en litige demeure seule juge de l'appréciation des réserves à faire au traité.

Dans ce traité une double clause limitative saute aux yeux : tout d'abord quant à la nature des litiges, ensuite quant à leur portée. L'appréciation de ces limitations est laissée entièrement à la liberté des parties. Ainsi ce genre de traités ne peut avoir qu'une portée pratique insignifiante.

Les promoteurs du mouvement pacifiste se rendaient compte que la conclusion de tels traités ne contribuerait pas décisivement au progrès de la procédure pacifique; qu'il faudrait établir, en laissant à l'arbitrage le règlement des différends juridiques, une autre procédure pour le règlement des litiges non justiciables, ensuite supprimer en matière des différends juridiques les réserves relatives à l'honneur, aux intérêts vitaux, etc... ou tout au moins priver les parties en litige du droit d'apprécier ces réserves.

Quelques Etats, en s'inspirant de ce principe, ont conclu des traités, où on est allé plus loin que dans la convention d'arbitrage franco-britannique; ces traités déféraient entièrement à l'arbitrage tous les différends juridiques énumérés. On trouve aussi des traités qui soumettent à l'arbitrage tous les litiges, de quelque nature qu'ils soient, sans exception ni restriction, qu'on n'a pas résolus par voie diplomatique¹.

Dans ce genre de traités, la question du compromis ne joue pas un si grand rôle, bien que celui-ci dépende en dernier ressort de la procédure arbitrale. Les Etats signataires doivent remplir les obligations résultant des traités, s'ils ne veulent pas que ceux-ci soient rompus.

1. Les accords conclus par le Danemark avec les Pays-Bas, le Portugal et l'Italie.

Mais les tentatives faites pour multiplier cette catégorie de traités d'arbitrage obligatoire étaient malheureusement rares et ne produisaient presque aucun effet sur les chancelleries surtout des grandes puissances.

Ce n'est pas non plus la II^e conférence de la Paix qui réalisa dans son domaine les progrès désirables.

La conférence était saisie de plusieurs projets d'une convention d'arbitrage obligatoire¹. Les projets des Etats-Unis d'Amérique avaient les traits essentiels du traité d'arbitrage franco-britannique. Il s'agissait de remplacer la portée tout à fait platonique de l'article 19 de la convention de 1899 par une convention mondiale obligatoire qui, bien que contenant des exceptions très larges, créerait vraiment un « *vinculum juris* » entre les Etats².

Mais les représentants de l'Allemagne, changeant seulement leur genre d'opposition et n'invoquant plus « le droit divin », firent l'opposition la plus irréductible à l'application du principe de l'arbitrage obligatoire. Les deux premiers délégués, M. le baron de Marschall et M. Kriege invoquèrent toutes les objections juridiques et pratiques imaginables contre un traité mondial de l'arbitrage.

Le projet des Etats Unis a été voté par 35 Etats contre 5; il n'a pu être inséré dans l'acte final, car dans les conférences internationales on a adopté le principe de l'unanimité ou de la quasi-unanimité. Après le rejet de la proposition plus étendue des Etats-Unis, un autre projet émanant du Portugal et de la Suède a subi le même sort. Ce projet, qui présentait le seul moyen d'assurer l'application du principe de l'arbitrage obligatoire, prévoyait entre autres choses l'établissement d'une « liste » où seraient énumérés les différends déterminés, devant être réglés par voie de l'arbitrage obligatoire sans ré-

1. Les principales propositions étaient celles des Etats-Unis, de la Serbie, de la Suède et du Portugal.

2. Comp. LAMMASCH, L'arbitrage obligatoire et les deux conférences de la Paix. (*R. G. D. I.*, 1909, p. 692).

serve d'indépendance, d'honneur national et d'intérêts vitaux. Ce projet, d'abord pris en dérision par la presse comme proposant l'arbitrage obligatoire pour des cas d'importance si minime, fut repoussé par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et sept Etats secondaires¹. La liste contenait au début 26 sortes de différends qui, finalement, ont été réduites à 8, notamment à l'interprétation et l'application des conventions relatives : aux poids et mesures, aux moyens de prévenir les collisions en mer, le jaugeage des navires, etc... Une seule question pouvait avoir une certaine importance politique, c'était celle relative aux contestations pécuniaires du chef de dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties. Outre cette liste, on prévoyait un tableau qui permettrait une extension automatique de l'arbitrage obligatoire aux différends non énumérés dans la liste. Ce système élastique permettait aux Etats qui le désiraient, d'élargir les cadres de la procédure arbitrale obligatoire.

Les résultats des discussions apparurent dans le vote unanime d'une déclaration :

- 1° Reconnaissant le principe de l'arbitrage obligatoire;
- 2° Déclarant « que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction »;
- 3° Et que... « les divergences d'opinion qui se sont manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique... »

Cette déclaration n'avait qu'une portée théorique et ne servait qu'à couvrir l'échec qu'a subi l'établissement d'un traité général d'arbitrage.

En outre, la deuxième conférence de la paix a révisé la convention de 1899 sur le règlement pacifique des différends internationaux et l'a complétée, grâce à l'expérience acquise depuis ce temps.

1. 32 Etats votèrent pour, 9 contre et 3 s'abstinrent.

En ce qui concerne la question de l'arbitrage obligatoire, nous constatons ici pour la première fois l'introduction de quelques prescriptions positives.

La majorité de traités généraux d'arbitrage obligatoire en vue de leur application pratique nécessitent, comme nous avons observé pour chaque différend déterminé, la conclusion d'un compromis spécial faute de quoi le traité ne serait pas appliqué. Pour rendre le traité d'arbitrage plus efficace on a songé à élaborer des règles qui ne permettraient plus à la partie de mauvaise foi de se débarrasser de ses obligations.

Tout d'abord on a confié la conclusion du compromis à la cour d'arbitrage à la place des parties d'après leur mutuel accord. Ensuite la cour (et ici entre en scène pour la première fois dans une convention mondiale la notion de la citation unilatérale, partie intrinsèque du principe de l'arbitrage obligatoire) est compétente pour établir un compromis même sur la demande d'une seule des parties en litige; naturellement cette compétence est très limitée.

En premier lieu, elle ne se rapporte qu'au traité général d'arbitrage obligatoire conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907. Mais même cette disposition comporte des restrictions.

Tout d'abord, le cas où le traité d'arbitrage exclut d'avance explicitement ou implicitement la compétence de la Cour; ensuite, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'une des parties déclare que le différend n'appartient pas à la catégorie des litiges à soumettre à un arbitrage obligatoire, excepté en cas d'existence d'une clause, conférant à un tribunal arbitral le pouvoir de statuer sur cette question préalable¹. Cette dernière procédure a été introduite par quelques traités généraux d'arbitrage.

En second lieu, la Cour est compétente s'il s'agit de l'éta-

1. Art. 53, § 2, al. 1.

blissement du compromis en cas de différend au sujet de dettes contractuelles d'une puissance envers les nationaux d'une autre puissance, si les Etats sont tombés d'accord pour le règlement de ces différends par voie d'arbitrage. Mais cette compétence de la Cour cesse, si dans l'accord des parties soumettant cette question à l'arbitrage, il a été décidé que le compromis doit être établi selon un autre mode¹.

Dans tous ces cas, à défaut d'un accord spécial entre les parties, le compromis pourra être établi par une commission de cinq membres désignés d'une façon analogue à celle des arbitres².

Mais même cette même compétence si réduite de la Cour peut rester tout à fait théorique, car les parties peuvent empêcher par abstention l'établissement de la commission et par conséquent priver les prescriptions de la convention de toute valeur pratique³.

Le seul remède pour rendre efficace l'application des règles, prévoyant la conclusion du compromis sur la démarche unilatérale, était d'insérer une clause, d'après laquelle, à défaut de l'accord des parties, le tribunal serait nommé par une puissance tierce.

Nous retrouvons des dispositions analogues dans plusieurs traités conclus par le Gouvernement italien, comme par exemple dans celui du 20 novembre 1909, avec les Pays-Bas : la compétence en matière de conclusion du compromis appartient à la Cour permanente d'arbitrage et subsidiairement à un tribunal nommé par le roi de Suède.

En outre on a introduit l'arbitrage obligatoire dans une

1. Art. 53, § 2, al. 2.

2. § 45 de la même convention .

3. « On donne compétence à la Cour d'Arbitrage. En réalité, elle n'existe pas. Elle offre la possibilité de former un tribunal; elle ne le fournit pas tout prêt. Le concours des parties est nécessaire pour le choix des arbitres et éventuellement du surarbitre. S'il y a mauvais vouloir, le système ne jouera pas ». N. POLITIS, *La Justice internationale*, p. 217.

convention spéciale appelée convention *Porter*¹. Elle prescrit l'obligation du recours à l'arbitrage par l'Etat créancier au sujet du recouvrement de certaines dettes contractuelles d'un autre Etat et stipule que l'application des mesures coercitives ne peut avoir lieu que si l'Etat débiteur refuse de se soumettre à l'arbitrage ou s'il n'exécute pas la sentence rendue. Cette obligation de recourir à l'arbitrage est seulement unilatérale; elle n'oblige que l'Etat créancier, l'Etat débiteur restant libre d'accepter ou de repousser cette offre.

Pour compléter l'analyse de l'œuvre de la II^e Conférence de la Haye, dont les conventions en cette matière restent d'ailleurs en vigueur de nos jours, il faut signaler que si une partie veut régler un différend par voie d'arbitrage, elle a la faculté d'adresser au bureau de la Cour une note en contenant la déclaration, et le bureau devra porter aussitôt cette déclaration à la connaissance de l'adversaire².

Cette disposition n'a qu'une portée morale, permettant à un Etat, qui voudrait agir pacifiquement, d'éviter la responsabilité en cas de rupture et d'influer ainsi sur l'opinion mondiale qui pourrait se rendre compte de quel côté se trouve le perturbateur de la paix.

On n'usa jamais de cette faculté. Et même pendant les tentatives de certains gouvernements pour régler à l'amiable le conflit qui provoqua la grande guerre, personne n'a employé ce moyen³.

D'après ce court abrégé, on voit que les deux Conférences de la Paix n'ont établi presque aucune règle obligatoire pour le règlement pacifique des litiges entre les Etats. Si l'on fait

1. « Convention relative à l'emploi de la force pour le recouvrement de dette contractuelle ». Elle porte le nom du délégué des Etats-Unis qui a pris l'initiative de l'élaboration de cette convention.

2. § 48 de la Convention du 18 octobre 1907. Cette disposition figurait déjà dans la Convention de 1899. La 11^e conférence n'a fait que la développer.

3. « On a vu en 1914 qu'aucun des Etats menacés par la guerre n'a eu un instant la pensée de recourir au Bureau de la Haye. C'est sans doute parce qu'ils étaient tous convaincus que l'Allemagne, décidée à user de violence, ne tiendrait nul compte de l'information qu'il en aurait reçue ». *POLITIS, op. cit.*, p. 215.

abstraction des dispositions des conventions relatives à l'arbitrage obligatoire, pouvant régler seulement, à quelques exceptions près, les questions d'importance secondaire, une liberté absolue régnait quant au choix des procédés de règlement des différends entre les Etats. Chaque puissance à sa guise et d'après ses intérêts égoïstes pouvait agir comme elle jugeait « bon et opportun » d'agir. Pour les questions politiques, on ne discuta même pas les moyens de restreindre cette liberté des Etats. Pour les questions juridiques, on se borna à émettre des vœux.

Toutefois, quoique l'œuvre positive des conférences de la Haye, dans le domaine de l'arbitrage obligatoire, soit nulle ou presque nulle, il faut souligner, comme nous l'avons déjà fait, que ces deux conférences ont eu une influence très grande sur le développement de la procédure pacifique des différends internationaux. La grande majorité des Etats, représentés à la II^e Conférence, se prononça en faveur de l'application du principe de l'arbitrage obligatoire; quoique son avis ne prévalût pas au sein des Conférences, faute d'unanimité, elle resta libre de réaliser ses tendances par des accords particuliers, ce qu'elle ne manqua pas, en effet, de faire.

Nous avons déjà parlé des effets pratiques de la I^{re} Conférence. A la suite de la II^e Conférence plusieurs nouveaux traités d'arbitrage ont été signés (ils sont au nombre de 70). Mais ce stade d'évolution est caractérisé non seulement par le nombre considérable des traités d'arbitrage obligatoire, non seulement par l'importance des puissances qui les ont conclus, mais aussi par la nature de ces traités. Nous avons mentionné que la I^{re} Conférence se borna à inviter les Etats à conclure des traités d'arbitrage pour le règlement des différends juridiques. On ne toucha pas aux clauses d'usage; elles subsistaient et en principe chaque Etat était seul juge d'apprécier ces réserves.

La II^e Conférence dans le § 2 de sa déclaration relative à l'arbitrage obligatoire a proclamé que les différends concernant l'interprétation et l'application des stipulations conven-

tionnelles internationales peuvent être soumis à l'arbitrage obligatoire *sans aucune restriction*. Voici une première brèche dans le principe des réserves au sujet de l'honneur national, de l'indépendance et des intérêts vitaux. Cette déclaration nous prouve qu'une pression très grande a été faite par l'opinion publique pour la suppression de ces réserves, qui permettaient à des Etats de mauvaise volonté d'éluder leurs obligations; et les traités d'arbitrage obligatoire ne pouvaient avoir aucune importance pratique si tous ces litiges n'étaient soumis à l'arbitrage, ou si un critérium objectif d'appréciation des restrictions n'était pas appliqué.

Il y a environ une trentaine d'années qu'une discussion assez vive eut lieu au sujet de l'admissibilité des conclusions des traités généraux d'arbitrage sans réserves. Il y avait alors un courant d'opinion, basé sur la déclaration faite par Mancini à la séance de la Chambre italienne du 24 novembre 1873, qui combattait la conclusion de pareils traités. Le point de vue contraire prit le dessus, grâce à l'excellente analyse juridique de Merignhac qui démontra qu'il n'y a pas d'obstacles théoriques à la soumission à l'arbitrage des litiges juridiques sans réserves et que la volonté pacifique des Etats en cause doit être décisive dans cette matière¹.

Une autre question, d'une importance primordiale, n'a reçu non plus de solution désirable : il s'agit de la procédure du règlement pacifique des différends politiques. En dehors de quelques traités d'arbitrage généraux, les Etats avaient une liberté absolue pour le règlement des conflits politiques. Et ce sont ces conflits qui entraînent le plus de dangers de guerre.

En laissant de côté, pour le moment, la classification des conflits internationaux en deux grandes catégories : conflits politiques et conflits juridiques², nous signalons que l'étape

1. A. MÉRIGNHAC, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, § 182.

2. Voir p. 101.

suivante de l'évolution est caractérisée par des tentatives en vue de trouver une procédure obligatoire, ayant pour but, sinon le règlement des conflits politiques de la même façon que des conflits juridiques, tout au moins la suppression des abus dus à la liberté des Etats.

A cette époque, la procédure pacifique internationale tendait en premier lieu à soumettre autant que possible sans réserves à l'arbitrage les différends juridiques et à organiser la procédure de conciliation en matière de conflits politiques. Elle avait pour but la mise en pratique du principe : « Pas de guerre licite sans examen préalable du litige. »

Ce n'est pas à l'Europe qu'échoit l'honneur d'avoir pris l'initiative d'étendre la procédure pacifique obligatoire aux différends politiques. C'est dans les Etats-Unis d'Amérique que nous retrouvons pour la première fois l'application de ce système par l'élargissement de la compétence des commissions internationales d'enquête.

Souvent dans les litiges entre les Etats la base de la contestation ne consiste que dans la divergence d'appréciation des points de fait par les parties intéressées ; ceci se remarque dans les incidents de frontière comme l'affaire de Schnaebele ou dans les cas où un fait est supposé criminel, comme la destruction du vaisseau de guerre le *Maine* dans le port de la Havane. Ces faits peuvent contribuer, comme nous le montre l'histoire des différends internationaux, à amener des complications des plus graves, constituer même une des principales causes de la guerre. Les faits relatifs aux incidents de frontière manquent plus d'une fois de clarté. Il est plus que souvent difficile de reconnaître si un fait donné a eu lieu d'un côté de la frontière ou de l'autre. Chaque Etat en cause peut affirmer le contraire. L'opinion publique, en général mal informée, ne connaît ni les causes, ni les détails du différend. L'irritation des deux parties intéressées peut prendre une ampleur rendant les négociations diplomatiques sinon impossibles, tout au moins très difficiles. Et dans l'état de tension diplomatique, le moindre geste irréfléchi est à même d'aggraver considérablement la situation.

Pour le maintien de la paix et des bonnes relations entre les Etats voisins, il est indispensable de connaître avec la plus grande précision les causes exactes des différends. Le meilleur moyen en est de soumettre les litiges de cette nature à une commission mixte devant présenter ses conclusions dans un rapport spécial¹.

C'est ainsi que le Gouvernement russe proposa à la I^{re} Conférence de la Paix l'établissement de l'institution de la commission internationale d'enquête en lui attribuant un caractère obligatoire².

Mais la Conférence agissait d'après son idée qui était d'écarter de la procédure pacifique des différends internationaux le principe de l'obligation. Ce fut là le résultat de l'opposition exagérée des petits Etats, craignant que l'institution des commissions internationales d'enquête ne devînt un instrument entre les mains de grandes puissances et un moyen pour elles de s'immiscer dans leurs affaires.

La convention votée prévoit l'institution des commissions internationales d'enquête ne devant intervenir dans les différends internationaux que pour résoudre des points de faits et des points de fait seulement³. Par conséquent elles ne sont pas destinées à remplacer les tribunaux d'arbitrage, elles n'en sont que le complément. Le recours à ces commissions n'est que purement facultatif. Le texte est très explicite sur ce point. Tout d'abord il restreint la compétence de ces commissions en excluant de leur domaine les différends susceptibles d'engager l'honneur et les intérêts vitaux des parties, ensuite l'institution des commissions ne pouvait avoir lieu que si les puissances en question jugeaient cela utile et tant que les circonstances le permettaient.

! Ces commissions ne sont pas constituées à titre non permanent,

1. MARTENS, *International arbitration, a russian view* (*Northamerican Review*, novembre 1899), cité chez Lapradelle, « La Conférence de la Paix », (*R. G. D. I.*, 1899, p. 768).

2. Les questions où l'honneur national et les intérêts vitaux des Etats étaient engagés, furent exemptes de l'examen obligatoire. Art. 14 de la proposition russe.

3. § 9 de la Convention du 29 juillet 1899.

mais purement temporaire; leur existence cesse au moment où la décision, au sujet de la question pour laquelle elles ont été établies, est prise. Les parties conservent leur liberté quant à l'appréciation du rapport présenté par la commission. Cependant, comme œuvre d'un organe impartial, ce rapport aurait une grande influence sur la solution du différend.

La convention relative à la commission internationale d'enquête fut l'œuvre la mieux réussie de la première Conférence de la paix en matière de règlement pacifique des différends internationaux¹. Bien que privées de tout caractère obligatoire les commissions internationales d'enquête évoluèrent au point de permettre au cours d'une quinzaine d'années d'établir un système complexe de règlement des différends internationaux.

Dans l'intervalle qui s'écoula entre la première et la seconde Conférence de la Haye il advint que cette nouvelle institution joua un rôle très important dans la tâche de maintenir la paix; son influence fut particulièrement bienfaisante au sujet du différend anglo-russe dans l'affaire de Hull². S'inspirant de ce précédent le gouvernement russe proposa à la seconde Conférence de la paix d'atténuer le caractère purement facultatif de l'enquête par un engagement plus strict : elle a recommandé avec insistance l'emploi des commissions toutes les fois que ce recours serait convenu possible³ et l'élargis-

1. « Afin de rendre la guerre plus rare, le droit de la paix multiplie les procédures. Il ne se borne pas à améliorer celles que l'usage a consacrées. Il en organise d'autres. Ainsi il a élevé l'enquête à la hauteur d'une institution ». M. POLITIS, *La Commission internationale d'enquête*, p. 149.

2. La Commission internationale d'enquête organisée à la suite des différends entre la Russie et l'Angleterre au sujet du bombardement par la flotte de guerre russe des pêcheurs anglais dans la mer du Nord, au moment où la tension entre Londres et Pétersbourg était très forte, a réussi à résoudre à l'amiable ce différend. Créée d'après les règles de 1899, elle eut néanmoins une compétence plus large, elle eut notamment non seulement le pouvoir de constater le point de fait, mais aussi celui d'apprécier la responsabilité de la Russie vis-à-vis de la Grande-Bretagne en raison de la conduite de ses agents.

3. M. Martens a caractérisé la proposition russe de la façon suivante : « Sans déclarer obligatoire le recours aux Commissions d'enquête, il est utile d'en recommander avec force l'emploi aux puissances, toutes les fois que ce recours est reconnu possible. »

sement de leurs pouvoirs pour leur donner, le cas échéant, la possibilité d'établir les responsabilités; et enfin, point le plus important : l'augmentation de l'autorité du rapport par une stipulation, d'après laquelle les parties ne jouiraient pas pour l'avenir de l'entière liberté d'accepter ou de rejeter les rapports de la commission, mais seulement de celle de s'arranger à l'amiable ou de présenter leur différend à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye¹. L'acceptation de cette dernière proposition aurait équivalu à l'admission de l'arbitrage obligatoire sous une forme déguisée².

Mais la conférence ne changea en rien leur caractère essentiellement facultatif quant à leur création et à la portée de leurs rapports³.

Des applications heureuses des commissions internationales d'enquête ouvrirent d'autres perspectives à cette institution, perspectives qui devaient être bientôt réalisées. Le rôle essentiel de ces commissions aux rapports purement facultatifs consistait à laisser s'écouler un certain laps de temps entre la création de ces commissions et l'établissement de leurs rapports.

Ce laps de temps a une importance de premier ordre surtout dans l'opinion des pacifistes américains quant à ses résultats bienfaisants en vue d'une solution à l'amiable des controverses internationales.

1. § 17 de la note russe : « Les puissances en litige, ayant pris connaissance de la constatation des faits et des responsabilités énoncées par la Commission internationale d'enquête, sont libres de conclure un arrangement à l'amiable, soit de recourir à la Cour Permanente d'arbitrage à la Haye ».

2. POLITIS, dans son étude *La Commission internationale d'enquête*, constate que « dans la voie d'obligation l'arbitrage doit précéder l'enquête. L'enquête ne pourra être obligatoire que quand l'arbitrage le sera déjà devenu. Mais telle est sa destinée qu'à l'heure où cette possibilité s'offrira, elle ne sera d'aucune utilité; l'enquête n'aura plus alors de raison d'exister comme mode indépendant. L'arbitrage n'aura plus besoin de déguisement » (p. 185).

3. La Conférence amenda l'ancien article 9 par l'adjonction du mot « désirable » qui insiste sans doute sur la recommandation : « les puissances signataires jugent utile et *désirable* », ensuite elle améliora et compléta le fonctionnement de la procédure.

Là question primordiale est d'obtenir un certain délai qui permettrait à l'opinion publique universelle de se rendre un compte exact des causes des différends, à d'autres Etats d'intervenir, le cas échéant, et qui surtout permettrait à l'esprit surexcité des nations en cause de se calmer, de réfléchir et de peser froidement les conséquences d'une rupture et les suites d'une guerre menaçante. Celle-ci est aujourd'hui « le fait de l'opinion beaucoup plus que celui des gouvernements ¹ », qui dans les Etats démocratiques ne sont que les représentants des peuples. Le peuple se laisserait-il entraîné à une guerre, n'écoutant pas une parole de raison tendant à la conciliation ? Ce délai qui n'est qu'un moratorium de la guerre à une influence prépondérante dans les solutions pacifiques des différends internationaux. C'est pourquoi, comme nous le verrons plus loin, il est si cher aux pacifistes américains. Mais il fallait élargir la compétence de ces commissions, pour qu'elles fussent à même de servir la paix et de limiter sérieusement la liberté arbitraire des parties pour se déclarer la guerre.

La nature de ces commissions se prêtait beaucoup plus à cette tâche que les tribunaux d'arbitrage. A l'encontre de l'arbitrage les rapports des commissions n'ayant pas de caractère obligatoire, les Etats restaient maîtres de leur liberté en ce qui regardait la suite à donner à ces rapports ; ils étaient ainsi plus portés à recourir à ces commissions, capables en effet de jouer soit le rôle d'auxiliaire de la diplomatie, soit celui d'instrument de médiation ².

Soumettre les conflits politiques les plus redoutables et menaçants pour la paix à une procédure pacifique, même dépourvue de solution obligatoire, c'était tâcher de résoudre l'un des plus formidables problèmes de droit international. L'honneur d'appliquer cette procédure à tous les différends

1. « Solution pacifique des conflits internationaux ». (*R. G. D. I.*, 1913, p. 408).

2. N. POLITIS, *op. cit.*, p. 186.

sans exception, aussi bien juridiques que politiques, incombe aux pacifistes américains.

La commission internationale d'enquête se présente comme auxiliaire de la diplomatie dans le système du traité, appelé le traité Knox, du nom de son initiateur, secrétaire d'Etat au département des Affaires étrangères de Washington sous la présidence de M. Taft. Ces traités furent conclus par les Etats-Unis avec la France et avec l'Angleterre le 3 août 1911.

Ils ont pour but essentiel de soumettre à une procédure pacifique tous les conflits, quelle que soit leur nature, à savoir tous les conflits juridiques et politiques, sans aucune réserve.

Tous les différends sont classés dans deux grandes catégories : différends justiciables et non justiciables. Les différends justiciables sont « de nature à comporter un règlement judiciaire du fait qu'ils peuvent être résolus par application de principes du droit ou de l'équité »¹. Ces différends doivent être soumis à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye.

Tous les autres litiges non justiciables, c'est-à-dire les différends politiques et économiques ne ressortissant pas de l'arbitrage, doivent être présentés à un examen des commissions mixtes d'enquête, à la requête de l'une des deux parties en litige (art. 2). Le renvoi à la commission, à l'inverse de la procédure du 1899 et 1907, est obligatoire et la demande de l'une des deux parties est absolument suffisante. Ici apparaît pour la première fois le principe de la citation unilatérale en ce qui concerne le règlement des différends politiques. Ces commissions ne sont pas permanentes, mais temporaires, c'est-à-dire qu'elles naissent à la suite d'un litige et disparaissent après avoir établi leurs rapports. Elles se composent, sauf accord contraire, de six membres : trois nationaux d'un Etat et trois de l'autre.

Ces commissions, fonctionnant en règle d'après les principes de la convention du 18 octobre 1907 (art. 2), doivent avoir pour

1. Art. 1, § 1 du traité (*R. G. D. I.*, 1911, p. 655).

but : « examiner les questions ou matières particulières qui lui sont soumises et de faire sur elles un rapport dans le but de faciliter la solution des litiges en élucidant les faits, de préciser les points de controverse que présentent ces questions ; enfin, de comprendre dans son rapport telles recommandations et conclusions qui pourraient convenir » (Art. 3, § 1).

Les rapports de la commission ne doivent pas être considérés comme obligatoires (art. 3, § 2) et doivent, par conséquent, être privés du caractère de sentence arbitrale, ne gardant que celui de conseil. Les parties conservent leur entière liberté quant à la suite à donner aux conclusions de ces commissions. Toutefois, les traités renferment une exception en ce qui concerne l'effet, tout à fait facultatif, de ces rapports. Dans le cas où les parties ne tomberaient pas d'accord, sur la question de savoir si le différend donné serait ou non susceptible d'une solution arbitrale aux termes de l'article 1^{er} — le litige serait soumis à la haute commission d'enquête afin qu'on se prononçât si la question est justiciable ou non. (Art. 3 § 3). La décision affirmative prise à l'unanimité ou à la majorité de 5 voix, oblige les parties à recourir à l'arbitrage. (Art. 3, § 4).

Ces commissions composées, comme nous l'avons fait observer, uniquement de nationaux, l'élément neutre écarté, « prolongent l'effort de la diplomatie et, à défaut d'entente amiable, préparent la voie d'arbitrage¹ ».

Ces traités du 3 août 1911 n'entrèrent pas en vigueur par suite de l'opposition du Sénat américain. Toutefois, une année plus tard, quand, après les élections, le parti démocrate remplaça au pouvoir le parti républicain, un nouvel effort fut fait pour la conclusion de ce type de traités, par le nouveau Secrétaire d'Etat du département des Affaires étrangères du Président Wilson, William Jennings Bryan.

1. N. POLITIS, *op. cit.*, p. 186. Il caractérise comme suit ce genre de traités « trait d'union entre l'arrangement et la sentence ; elle garantit dans tous les cas le règlement pacifique des litiges ».

Celui-ci, pacifiste très connu, après avoir à maintes reprises affirmé ses vues, s'efforça, une fois au pouvoir, de réaliser son projet. Il tâcha de faire entrer dans le domaine de la réalité les idées qu'il avait proposées auparavant à la Conférence de l'Union Interparlementaire à Londres en 1906, et qui consistaient dans la soumission à la procédure pacifique de tous les différends internationaux sans aucune restriction, par une très large extension des stipulations de la convention de la Paix du 18 octobre 1907 sur les commissions internationales d'enquête¹.

Après avoir obtenu le consentement du Sénat², le Président Wilson présenta au corps diplomatique à Washington la proposition de son secrétaire d'Etat, invitant les Etats à conclure des traités de ce genre avec les Etats-Unis. Les réponses des Gouvernements furent favorables en général et le 1^{er} janvier 1915, il n'y avait que six Etats qui n'avaient pas conclu des conventions de ce genre avec les Etats-Unis³.

Ces traités jouant le rôle d'un instrument de médiation, peuvent être classés en deux catégories, dont l'une est représentée par le traité conclu avec le Salvador le 7 août 1913 et l'autre par le traité signé le 18 décembre 1913 avec les Pays-Bas.

Le traité avec le Salvador stipule que tous les conflits, de

1. La Conférence a adopté la résolution suivante :

« ... S'il survenait entre les parties contractantes un conflit qui, aux termes de la convention, ne doit pas être soumis à l'arbitrage, les parties ne recourront à aucune mesure d'hostilité, de quelque nature que ce soit, avant d'avoir, ensemble ou séparément, requis suivant les circonstances des cas, la constitution d'une commission internationale d'enquête, soit la médiation d'une ou plusieurs puissances amies. Cette réquisition s'exercera, au besoin, conformément à l'article 8 de la Convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux ». Union interparlementaire. Résolutions des conférences et décisions principales du Conseil. 2^e édition par Chr. Lange, p. 101 et suiv.

2. Pour éviter des difficultés avec le Sénat à la conclusion des traités généraux d'arbitrage, les commissions, contrairement aux traités Knox, n'auront pas le droit de suggérer l'arbitrage. « Solution pacifique des conflits internationaux ». (*R. G. D. I.*, 1913, p. 408).

3. Notamment : Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Cuba, Haïti et Japon.

quelque nature qu'ils soient, ne pouvant être résolus par voie diplomatique, doivent dorénavant être soumis à une commission d'enquête (art. 1, § 1)¹. Les parties en litige s'engagent à ne pas déclarer la guerre ou ne pas ouvrir les hostilités durant l'enquête et l'établissement du rapport. (Art. 1, § 2).

Les commissions d'enquête seront permanentes à l'inverse des traités Knox, et leur composition sera aussi différente : elles seront composées de cinq membres, chaque Etat devant en proposer deux, dont l'un seulement peut être un de ses nationaux; l'autre devra être pris parmi les ressortissants d'un tiers pays; le 5^{me} membre sera choisi de commun accord par les gouvernements. (Art. 2).

La commission s'occupe de l'affaire soit sur la demande d'une des parties, soit de sa propre initiative et dans ce cas elle adresse une notification aux deux gouvernements en demandant leur collaboration à l'enquête. (Art. 3 § 2).

Cette disposition ainsi que le caractère permanent des commissions marque une supériorité sur les traités Knox. Prêtes toujours à fonctionner, elles offrent plus de garanties de paix qu'une commission temporaire, nommée en cas de besoin, ôtant ainsi, ce qui est surtout important en cas de rupture diplomatique entre les deux Etats, tout prétexte de retard aux Etats de mauvaise volonté; fortes de leur pouvoir d'initiative, elles peuvent se saisir de l'affaire aussitôt qu'il devient évident que les Etats ne peuvent pas la résoudre par voie diplomatique. Elles évitent ainsi l'irritation de l'opinion publique, comme aussi l'accomplissement des faits pouvant rendre le différend plus grave et plus difficile à résoudre.

Les commissions internationales doivent présenter leurs rapports, sauf accord spécial des parties, dans un délai d'une année partant de la date de commencement de l'enquête. (Art. 3, § 3). Les rapports n'ont pas de caractère obligatoire et les parties contractantes se réservent le droit « de donner

1. Chronique des faits internationaux. (*R. G. D. I.*, 1915, p. 470).

au conflit telle solution qu'il leur semblera nécessaire. » (Art. 3, § 4).

Sur ce point, les traités Bryan ne changent en rien les dispositions des traités Knox. Mais la prescription suivante comporte une innovation : les Puissances contractantes s'engagent pendant l'enquête et le rapport de la commission internationale à ne pas augmenter le programme de leurs forces militaires et navales, à moins que l'attitude d'une Puissance tierce ne les y contraigne. (Art. 5, § 1).

Le traité du 18 décembre 1913 avec les Pays-Bas¹ a comme base les mêmes principes que celui du Salvador, tout en différant avec lui sur certains points, dont voici les principaux.

Dans le traité avec le Salvador tous les différends non aplanis par voie diplomatique et non déférés à la Cour permanente d'arbitrage, étaient soumis à la compétence de la commission mixte d'enquête. Le pouvoir des commissions d'enquête semble donc avoir été plus restreint dans le traité avec les Pays-Bas.

Une autre différence plus considérable sépare les deux traités; d'après celui avec le Salvador l'augmentation des forces militaires et navales était interdite aux Etats pendant la durée de l'enquête et du rapport. Des dispositions analogues n'existent pas dans le traité avec les Pays-Bas; il ressort donc, que les Etats gardaient leur liberté dans ce domaine².

L'évolution des commissions internationales d'enquête qui s'est produite dans le délai de 15 ans est très grande et en même temps très significative. Tandis que d'après les conventions de 1899 et 1907 ces commissions n'étaient que purement facultatives et temporaires et que leur compétence ne com-

1. Ce genre de traités se répète le plus souvent.

2. A l'exemple des Etats-Unis, les Etats de l'Amérique latine ont conclu des traités entre eux sur le modèle des traités Bryan (système du traité avec les Pays-Bas), et notamment le 25 mai 1915 fut signé un traité entre la République argentine, le Brésil et le Chili. (*R. G. D. I.*, p. 475).

portait que l'appréciation des points de fait dans les différends n'engageant ni l'honneur, ni les intérêts essentiels des Etats, actuellement elles deviennent permanentes, leur compétence est élargie à l'examen de tous les différends de quelque nature qu'ils soient, et elle prend le caractère essentiellement obligatoire.

Par leur composition mixte, formée de nationaux des Etats en litige et de pays neutres, ces commissions cessèrent d'être, à l'inverse des commissions des traités Knox, l'auxiliaire de la diplomatie et devinrent l'instrument d'autres procédés pacifiques inspirés par la médiation-conciliation.

La médiation du nouveau type, à l'inverse de l'ancienne médiation politique, qui très souvent n'était qu'un procédé des gouvernements et un instrument de l'intervention¹ devint un mode de procédure pacifique, privée de tout caractère politique, étant obligatoire pour tous les litiges, tout en gardant le caractère d'un conseil²; elle inaugura un système très souple de la procédure pacifique, susceptible de servir de moyen de conciliation dans les conflits politiques, ne se prêtant pas à la solution par voie judiciaire et étant ainsi soustraite au domaine de l'arbitrage.

Les traités Bryan posent comme principe : pas de guerre licite sans examen préalable du litige.

Le pacte de la Société des Nations n'eut qu'à développer et affermir ce principe.

1. « Le droit positif ne s'occupait, en général, de la médiation que pour accentuer son caractère d'instrument politique, en l'imposant d'avance à certains pays ou dans certaines hypothèses ». N. POLITIS, L'avenir de médiation. (*R. G. D. I.*, 1910, p. 143).

2. « Pendant les années qui précédèrent immédiatement l'institution de la Société des Nations, la procédure d'enquête prit un nouveau nom... On l'appelle « procédure de conciliation » et aussi « procédure de médiation » ce qui peut entraîner une certaine confusion. XXX. Les Commissions de conciliation et la Société des Nations (*R. G. D. I.*, 1922), p. 412.

L'élaboration du Pacte

Deux conceptions d'une organisation internationale, deux grands courants d'opinion sont en présence depuis la naissance des projets d'une Ligue des Nations : l'une, qu'on peut appeler la conception latine représentant en grandes lignes la conception continentale et particulièrement française, l'autre, la conception anglo-saxonne. Chacune reflète l'esprit et le milieu dont elle provient.

L'esprit français, sous l'influence de son passé historique, pénétré par les principes du droit romain et par l'idée de forte organisation étatique, attache une égale importance à toutes les branches des pouvoirs publics, aussi bien au pouvoir législatif et judiciaire, qu'au pouvoir exécutif. Et c'est sur ce point surtout qu'il se distingue de l'esprit anglo-saxon. Tandis qu'il considère que dans l'ordre matériel aussi bien national qu'international, le pouvoir d'exécution muni des moyens efficaces et d'avance déterminés susceptibles de produire les effets qui lui incombent, est une autorité que d'autres facteurs ne peuvent suppléer; l'esprit anglo-saxon laisse trop de place à d'autres facteurs de caractère moral, dont le premier est l'opinion publique ayant une si grande portée; la vérité, la justice, selon lui, s'imposent par elles-mêmes dès qu'elles sont reconnues comme telles. Dans les relations internationales, il importe surtout d'obliger les Etats à accepter la discussion publique des différends, c'est ensuite dans l'opi-

nion publique éclairée et instruite qu'il faut avoir confiance¹. Et c'est dans ce point, point d'ailleurs capital, que réside la différence entre les conceptions : latine et anglo-saxonne, de la Société des Nations. En définitif, c'est cette dernière qui a prévalu dans le pacte de la Société des Nations² qui est dû surtout aux efforts des Etats-Unis et de l'Angleterre³.

L'attitude de ces deux puissances était causée par la forte pression du mouvement populaire dans leurs pays. C'est dans cette opinion publique, stimulée par la réaction provoquée par les horreurs de la guerre et l'espérance que les sacrifices universels ne seraient pas vains, qu'il faut voir le vrai créateur de la Société des Nations.

La guerre a interrompu complètement les relations entre les Etats qui y ont pris part, rendant ainsi impossibles les travaux des institutions internationales qui, comme l'Union Interparlementaire et l'Institut de Droit International, ont pour but de propager les idées pacifiques et de développer le droit international, facilitant le règlement des différends internationaux. L'Internationale socialiste et son Bureau central se sont trouvés dans la même situation surtout par suite de l'attitude du parti socialiste allemand vis-à-vis de la déclaration de guerre par son Gouvernement⁴. Il fallait attendre

1. JEFFERSON, un des présidents des Etats-Unis, avait coutume de dire que s'il fallait choisir entre un Etat sans Gouvernement et un Etat sans journaux, il donnerait la préférence à l'Etat sans Gouvernement; il préférerait à tous les Gouvernements un Gouvernement d'opinion.

2. « Current opinion in the United States and Europe does not agree with regard to the origin of the Covenant. In the United States it is popularly referred to as an American idea; but in Europe it is pointed out that there were five schemes before the Peace Conference and that the present Covenant represents a compromise between British elasticity and French definiteness, in which the British draft prevailed over the French design ». KELLOR, *Security against war*, 1 vol. p. 1, in nota.

3. « Il n'est pas seulement probable, mais certain que, sans la détermination de ces deux Etats (c'est-à-dire Angleterre et Etats-Unis), l'organisation de la Société des Nations eut été remise à plus tard et n'eut pas été liée à la confection du traité de Paix ». H. LALOUEL, Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte. (*R. G. D. I.*; 1922, p. 162).

4). CHR. LANGE, *Préparation de la Société des Nations pendant la guerre*, p. 10.

une certaine accalmie dans les esprits pour entamer les essais de renouvellement dans les relations internationales entre les particuliers et leurs diverses associations. Mais ce n'est ni au sein de l'Union Interparlementaire, ni à l'Institut de Droit International qu'est né le mouvement en faveur de la Société des Nations. Il est dû aux nouvelles organisations et aux efforts de personnalités marquantes, incarnant les aspirations des peuples.

Les hommes d'Etat et les techniciens n'ont eu qu'à mettre au point des idées qui, bien que générales, étaient néanmoins claires et définies.

Nous trouvons l'origine directe du pacte dans le projet dit Phillimore, élaboré le 20 mars 1918 par une commission spéciale créée sous la présidence du baron Phillimore au début de l'année 1918, par le Gouvernement britannique, en vue d'arrêter un projet de Société des Nations. Ce projet fut communiqué au président Wilson par le Gouvernement britannique le 20 mars 1918 et devint le document de base pour l'élaboration du pacte par le président.

L'établissement du nouvel ordre de choses ayant pour but : de remplacer l'anarchie régnant dans la vie internationale, et résultant du régime de l'indépendance absolue, source de toutes violences, par un organisme nouveau garantissant la paix, — ne se conçoit pas sans l'élaboration de règles obligatoires pour la solution pacifique des différends internationaux. La nécessité de ces règles est tellement évidente que tous les projets, soit individuels, soit dus à des groupements ou des associations, élaborés pendant la guerre, ont prévu un système bien défini à ce sujet, système englobant tous les conflits sans aucune distinction.

Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux est le pivot du système Phillimore¹.

1. BAKER, *Woodrow Wilson and World Settlement*, III vol., p. 67 et suiv.

Nous retrouvons dans ce projet le grand principe des traités Knox-Bryan : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige ». Le projet Phillimore ne prévoit pas l'abolition des guerres individuelles ; il s'efforce seulement de les rendre plus difficiles. Les Etats contractants se sont engagés à ne pas déclarer la guerre sans avoir au préalable soumis tous leurs différends à l'arbitrage ou à la procédure de conciliation et tant que n'aura pas été rendue la sentence arbitrale ou la recommandation (art. 1 § 1)¹ ; en outre à ne pas déclarer la guerre à une partie qui se conformera à la sentence arbitrale ou à la recommandation de la conférence des Etats alliés (art. 1 § 3)².

Il est ensuite stipulé dans ce projet que certains différends se prêtent à l'arbitrage et notamment ceux relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à la nature et à l'étendue de la réparation due pour une telle rupture³.

Mais la stricte obligation de porter ces différends à l'arbitrage n'est pas prévue⁴. Si les parties ne tombent pas d'accord sur le règlement de leur litige par cette voie, le différend doit être soumis à la conférence de la Société des Nations. La recommandation devant être prise à l'unanimité n'a pas la va-

1. PHILLIMORE. Plan art. 1.— Each of the Allied States (being the parties to this Convention) agrees with the other Allied States collectively and separately that it will not go to war with another of the Allied States.

a) Without previously submitting the matter in dispute to arbitration or to a Conference of the Allied States; and

b) Until there has been an award or a report by the Conference provided that in the case mentioned in article 12 the observance of this sub-clause is suspended; and also that it will not go to war.

c) With another of the Allied States which complies with the award or with the recommendation (if any) made by the Conference in its report.

2. Ce sont ces dispositions que nous retrouvons dans le Pacte de la Société des Nations.

3. Art. 3 du projet.

4. Art. 4 du projet. — But if the Allied States concerned do not agree that the dispute is suitable for reference to arbitration or do not agree as to the question to be referred or as to the composition of the tribunal of arbitration, or if for any other reason a reference to arbitration should prove impracticable, any one of the Allied States concerned may make application to the Conference of the Allied States to take the matter of the dispute into consideration.

leur d'une sentence mais d'un conseil¹. Toutefois, conformément à l'article 1, § 3, tout Etat membre est engagé de ne pas déclarer la guerre à un Etat membre qui se conformera à la sentence arbitrale ou à la recommandation unanime du Conseil. Ainsi si la recommandation est unanime et acceptée au moins par une des parties en litige elle prend le caractère obligatoire dans le sens indiqué.

L'Etat membre qui violera les engagements établis par l'article 1, sera *ipso facto* en état de guerre avec tous les autres Etats membres, tenus de se porter assistance par des mesures financières, économiques et militaires².

Il faut noter que ce projet prévoit en outre, au cas où l'unanimité ne peut être atteinte, la publicité des recommandations, obligatoire pour la majorité (art. 11), facultative pour la minorité (art. 11 alternatif). Cette publicité ne doit pas être considérée par les parties en litige comme un acte inamical. On a escompté son influence sur l'opinion publique, aussi bien celle des Etats en litige que celle du monde entier et la pression que celle-ci fait subir sur les gouvernements.

Ce projet est assez voisin dans ses grandes lignes du programme élaboré par la « League to enforce Peace », puissante organisation américaine qui mena une campagne énergique en faveur de la Société des Nations et qui a gagné l'appui du Président Wilson. Cette organisation qui comptait parmi ses membres les hommes d'Etat les plus éminents des Etats-Unis et qui fut dirigée par M. Taft, l'ancien président des Etats-Unis, exerça une influence considérable sur l'opinion publique américaine. Son origine remonte aux débuts de l'année 1915; elle a été définitivement constituée le 17 juin 1915 à l'Independance Hall, à Philadelphie.

La Ligue élaborâ un programme, ne tenant compte que des

1. Art. 8 du projet. — The function of the Conference shall be to ascertain the facts with regard to the dispute, and to make a recommendation based on the merits of the case, and calculated to ensure a just and lasting settlement. The recommendation shall not have the force of a decision.

2. Art. 2 du projet.

problèmes de l'organisation juridique internationale. Tous ses efforts furent dirigés vers la solution pacifique des différends internationaux. Son but consistait non à supprimer entièrement le recours à la guerre, mais seulement dans l'obligation de soumettre tout différend à l'examen préalable sans lequel le recours aux armes fut rigoureusement prescrit (art. 1, § 1)¹.

Toutes les questions comportant un règlement judiciaire, c'est-à-dire les questions justiciables s'élevant entre les Etats contractants et non résolues par voie diplomatique, doivent être soumises à un tribunal statuant sous réserve de stipulations conventionnelles sur la nature du litige.

C'est le tribunal qui décide en cas de divergence de vue si la question donnée est ou non justiciable², c'est-à-dire si elle est de sa compétence ou de celle du Conseil³. Sur ce point le projet de la « League to enforce Peace » est sensiblement supérieur au projet Phillimore. En effet les parties ne sont plus libres de décider si le litige est de caractère judiciaire ou politique. L'arbitraire des parties est remplacé par une décision du tribunal qui rend son jugement en ne considérant que la nature exacte de la question.

Le conseil doit agir en vue de réconcilier les parties au cas où le litige n'est pas justiciable et n'a pas été aplani par des négociations directes entre les parties (art. 1, § 1 *in fine*).

Les sanctions économiques et mêmes militaires sont prévues

1. « Le titre même de la Ligue indique qu'au besoin il ne faudra pas hésiter à employer la pression de la force pour maintenir les relations pacifiques, mais on ne se flatte pas de supprimer la guerre, on ne veut même pas ôter aux Etats le pouvoir de la faire; on veut seulement obtenir d'eux, au besoin par la force, qu'ils discutent publiquement leurs prétentions et recourent à la conciliation avant d'en venir aux armes ». G. SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, p. 233.

Voir également CH. DUPUIS, *Le droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations*.

2. Art. 1; § 2.

3. Le Conseil, d'après ce projet, doit être composé de représentants de tous les Etats de la Société.

contre un Etat qui engagerait la guerre sans que le différend ait été soumis au tribunal ou à la conciliation du Conseil. Mais aucun mode de coercition n'est établi pour garantir l'exécution de sentences. Nous retrouvons ici l'idée, tellement appréciée par les pacifistes anglo-saxons, qui consiste surtout à faire respecter un moratorium permettant de saisir l'opinion publique et par conséquent de profiter de l'influence bienfaisante du temps pour l'apaisement des esprits chez les Etats en litige¹.

La « League to enforce Peace » prévoit l'établissement d'une Cour composée de 15 juges ; sa compétence s'étend aux disputes de nature justiciable entre les Etats membres de la League. Cette League dont l'influence sur l'élaboration du pacte était de première importance, ne trouva pas d'adhésion unanime. Elle occupa une position de centre. A l'aile gauche se trouve un nombre considérable de pacifistes à la tête desquels était William Jannings Bryan. Ils protestaient contre l'idée d'une Société des Nations ne reculant pas devant l'emploi de la force pour assurer la paix. Ces pacifistes adhérèrent à « The World Court League » créée à peu près en même temps. Ils voulaient également « faire de l'institution judiciaire internationale la pierre angulaire de l'organisation internationale ». A l'aile droite de la « League to enforce Peace » se trouvait l'ancien président Roosevelt qui trouva le plan de la Ligue insuffisant à cause de l'absence de moyens pour faire respecter les décisions de la Ligue.

1. L'avocat de la Ligue, M. LAWRENCE LOWELL, commente de la façon suivante le rôle de la Ligue :

« Pour prévenir la guerre, un examen public n'est pas moins important qu'un jugement, parce qu'il entraîne un délai avant que les esprits des hommes soient enflammés par la guerre... » « Il permet surtout aux peuples des pays engagés dans la querelle de former et d'exprimer leurs vues dans un sens qui est tout à fait impossible après que la guerre a éclaté. Les Gouvernements ne doivent pas pouvoir entraîner leurs peuples dans une lutte terrible où les hommes doivent combattre et ne pas penser, sans leur donner une chance de considérer la cause ou la sagesse de la guerre ». Cité chez Dupuis, *op. cit.*, p. 445.

2. LANGE, *op. cit.*, p. 24. L'auteur signale ensuite que le programme de « the World Court League » représentait en substance les idées préconisées plus tard par le parti républicain dans sa lutte contre le président Wilson.

Le programme de celle-ci, « combattue par M. Bryan qui répugne à l'idée d'une paix maintenue par contrainte et par M. Roosevelt qui trouve ses formules trop molles¹ », ne visant que le règlement de controverses internationales, ne pouvait pas satisfaire le président Wilson dont les vues embrassaient un horizon bien plus vaste.

Les opinions du Président Wilson au sujet de la paix future et du but de la nouvelle association furent exposées au congrès américain du 8 janvier 1918 dans ses célèbres 14 points, dont le dernier comporte l'établissement de la future Société des Nations².

« Il faut, dit le président, qu'une association soit formée entre les nations, en vertu des conventions formelles, aux fins de procurer à tous les Etats, grands et petits également, des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale ».

Dans son idée, la Société des Nations doit se baser sur le principe de liberté et d'égalité des Etats, principe ne pouvant être pratiquement observé qu'à condition de remanier la carte du monde. Sur ce point Wilson se distingue nettement des pacifistes d'avant guerre, qui entendaient réaliser la paix sur la base du *statu quo*. Il a très bien saisi, ce dont témoignent les points 11 et 13 de la déclaration du président, qu'une association des peuples n'est possible que si toutes les nations jusqu'à présent opprimées regagnent leur liberté d'après ce grand principe démocratique : disposer librement de son sort (*self disposition*). Ne s'arrêtant pas à la seule proclamation de ce principe, Wilson voulait encore l'affermir par des garanties spéciales³.

1. H. LALOUËL. *op. cit.*, p. 156.

2. Nous renvoyons pour les détails concernant le développement des idées du Président Wilson au sujet de la Société des Nations à un recueil de ses discours, présentant le plus haut intérêt : Woodrow Wilson (traduction de Roustan). « Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale ».

3. « L'ensemble de la famille des Nations devra garantir à chacune qu'aucune autre ne violera son indépendance politique ou son intégrité territo-

Comme a fait ressortir avec force M. Bukowiecki, l'éminent juriste polonais, toutes les nations opprimées au lieu de la bénir, maudiraient une telle Société¹.

La Société des Nations qui ne serait pas basée sur ce principe, ne serait qu'un renouvellement de la Sainte Alliance, symbole de la lutte à outrance avec les principes de la Grande Révolution, elle constituerait un obstacle à la paix, à tout progrès de l'humanité.

Dans la conception de Wilson, la Société des Nations ne se bornant pas aux efforts de résoudre les problèmes examinés devait inaugurer une nouvelle ère des relations entre les peuples, englobant dans son activité les plus vastes domaines de vie internationale, étant un symbole visible de la croissante interdépendance des Etats.

Le président Wilson comprit que cette nouvelle organisation devait prendre naissance en même temps que le traité de paix². Il sentit que s'il n'arrivait pas à faire accepter le pacte comme partie intégrale du traité de paix, l'occasion unique de le faire serait manquée.

Et c'est cela que le grand pacifiste voulait à tout prix éviter, convaincu qu'il était, que tout l'héroïsme, tous les sacrifices, toute la bonne volonté des peuples seraient vains et perdus si l'ancien régime d'anarchie persistait dans les relations entre les Etats.

Trouvant le projet Phillimore insuffisant il le renvoie à son confident et ami personnel, le colonel E. M. House, en le priant de le remanier et de le compléter. Celui-ci prépara un

riale. Telle est la base, la seule et unique base concevable de la paix future du monde... » *Ibid.*, p. 283.

1). ST. BUKOWIECKI, *Liga Narodow a Polska* *Racja Stanu*. *Kurjer Polski*, 28 janvier 1925.

2). Paroles de WILSON : « ... Il faudra que tous ceux qui s'assoieront à la table de la paix s'y présentent prêts et disposés à créer le seul instrument qui puisse nous garantir que les accords de cette paix seront respectés et exécutés. Cette indispensable organisation c'est une Ligue des Nations basée sur des accords efficaces... A mon avis, la constitution de cette Ligue et la claire définition de ces objets doivent constituer une partie, la plus ancienne en un sens, du traité de paix lui-même... »

nouveau projet de pacte, différent sur plusieurs points du projet Phillimore. Ces différences consistaient en ce que, contrairement au projet Phillimore (qui, comme nous l'avons déjà fait remarquer ci-dessus, tout en prévoyant l'option entre l'arbitrage et la conciliation, n'excluait pas les guerres individuelles), le colonel House comptait sur leur complète abolition en établissant l'obligation de soumettre toutes les controverses soit à la procédure de la Cour de justice, soit à l'arbitrage. Ayant été en contact avec un éminent juriste américain, Root (ancien secrétaire d'Etat au temps de la seconde conférence de la paix en 1907, ardent partisan du règlement judiciaire des conflits internationaux), il prévoyait la création d'une Cour permanente internationale, et élimine entièrement de son système la procédure de conciliation. La Cour, qui se composera de quinze membres tout au plus, aura la compétence obligatoire pour résoudre les conflits relatifs à l'existence, l'interprétation et les conséquences d'un traité, et la compétence facultative pour les autres différends que les parties lui soumettront (art. 10)¹. Tous les litiges non réglés par la Cour de justice internationale devront être soumis à l'arbitrage². Le tribunal arbitral sera composé

1. BAKER, *op. cit.*, p. 83.

2. Art. 13.

« The Contracting Powers agree that all disputes between or among them or any of them of any nature whatsoever which shall not be settled by diplomacy and which are not within the provisions of Article 10 shall be referred for arbitration before three arbitrators; one to be selected by each party to the dispute and one to be chosen by two arbitrators so selected, or in the event of their failure to agree to such choice, the third arbitrator shall be selected by the Delegates.

The decision of the arbitrators may be set aside on the appeal of a party to the dispute, by a vote of three fourths of the Delegates, if the decision of the arbitrators was unanimous, and by a vote of two thirds of the Delegates if the decision of the arbitrators was not unanimous, but shall otherwise be finally binding and conclusive.

When any decision of the arbitrators shall have been set aside by the Delegates, the dispute shall again be submitted to arbitration before three arbitrators, chosen as heretofore provided, but none of whom shall have previously acted as such and the decision of the arbitrators upon the second arbitration shall be finally binding and conclusive without right of appeal. »

de trois juges, chaque partie en nommant un. La sentence des arbitres est susceptible d'un appel devant les délégués des membres, elle peut être annulée par la majorité des 3/4, si elle a été prise à l'unanimité ou par la majorité de 2/3, si l'unanimité n'a pas eu lieu. En cas d'annulation de la sentence par les délégués, la cause doit être soumise à nouveau à un autre tribunal arbitral qui sera composé de la même façon; mais les personnes ayant fait partie du premier tribunal ne peuvent pas faire partie du second.

Tous les arrêts de la Cour et toutes les sentences des arbitres ont une force obligatoire et doivent être exécutés par les parties. Si les parties refusent de les exécuter, les délégués des membres peuvent prononcer la rupture diplomatique avec l'Etat refusant et le priver du droit de commerce (art. 14). Des mesures plus sévères sont prévues si un Etat commence les hostilités avant de soumettre son litige à la procédure en vigueur ou se révolte contre les décisions rendues.¹ Ce projet, le seul (sans compter le premier projet Wilson) entre tous ceux dont on s'inspira lors de l'élaboration du pacte, qui prévoit l'abolition complète de guerres individuelles est très intéressant, tout d'abord au point de vue de garantie de l'exécution des sentences rendues et ensuite par la soumission de tous les différends, de quelque nature qu'ils soient, soit à la décision de la Cour, soit à celle d'un tribunal arbitral.

Au point de vue des garanties de l'exécution des arrêts et des sentences, il diffère radicalement de la conception anglo-saxonne en se prononçant non seulement pour le caractère absolument obligatoire et par conséquent exécutoire des sentences et arrêts rendus, mais aussi et surtout pour la nécessité des garanties collectives de ces exécutions.

Ces garanties diffèrent entre elles relativement à la conduite de l'Etat en faute; elles sont de premier degré (rupture des relations diplomatiques, interdiction du droit de commerce)

1. Art. 15, *ibid.*

si l'Etat n'exécute pas la sentence; mais si cet Etat, en dépit du jugement, commence les hostilités ou déclare la guerre à son adversaire, les sanctions seront du second degré et iront jusqu'au blocus économique.

Ce projet marque également à un autre point de vue un progrès remarquable sur celui de Phillimore : ce dernier prévoit pour certaines questions le recours à l'arbitrage tandis que House entrevoit à un degré plus restreint toutefois, le recours à la Cour permanente de justice; pour toutes les autres questions, là où Phillimore établit la conciliation par les délégués de tous les Membres de la Société, House les soumet à l'arbitrage...

Il faut souligner l'idée de la création de la Cour permanente de justice; le colonel House a voulu satisfaire les desiderata et les rêves des juristes, jamais encore réalisés malgré de nombreux efforts. Il crée une Cour Permanente, à laquelle il soumet une certaine catégorie de différends déterminés le plus susceptibles de ce mode de solution, et garantit ainsi leur règlement par une procédure judiciaire. Ce mode de solution est assuré par la compétence de la Cour en ce qui concerne l'appréciation de la nature des différends et par conséquent de la question préalable de sa compétence.

La compétence de la Cour une fois obligatoire, l'affaire pouvait être portée devant celle-ci par la volonté d'une seule partie, le principe donc de la citation directe apparaît comme devant les tribunaux nationaux.

Dans le projet Phillimore les différends de cette nature peuvent être soumis à l'arbitrage en ne fixant aucune règle quant à la composition des tribunaux arbitraux, il laisse aux parties le soin de déterminer leur composition et de choisir les règles matérielles à appliquer en ne changeant en rien la pratique internationale existante. En outre, l'arbitrage dans les matières énumérées n'est que purement facultatif : l'opposition de l'une des parties en litige suffit pour que le différend soit soustrait à celui-ci.

D'après le plan House tous les différends pour lesquels la

compétence de la Cour n'est pas prévue, doivent être réglés par voie d'arbitrage. D'après le projet Phillimore, tous les litiges non réglés par l'arbitrage (pratiquement tous les litiges) doivent être soumis à la conciliation. La solution des différends est ici obtenue au moyen d'une recommandation qui doit être prise à l'unanimité (le vote des parties ne compte pas) et de plus non seulement au sein d'un corps restreint, mais à la conférence, où participeraient tous les délégués des membres. En pratique on peut affirmer que cette unanimité n'aurait lieu que très rarement; ainsi en dernière analyse l'effet pratique du projet Phillimore se borne à l'établissement du moratoire de guerre.

Nous croyons que la procédure d'arbitrage dans le projet House prend l'aspect spécial d'arbitrage juridico-diplomatique, formant, pour ainsi dire, un trait-d'union entre la procédure judiciaire proprement dite et la conciliation.

L'arbitrage préconisé par le colonel House diffère sensiblement de l'arbitrage traditionnel dans l'établissement de l'appel au corps des délégués des Etats Membres. Quant à l'admission de l'appel et de la révision des sentences arbitrales, deux opinions pour et contre sont en présence.

Les partisans de l'arbitrage juridico-diplomatique s'opposent, non seulement à l'appel, mais aussi à la révision résultant de la demande d'une des parties; d'après eux la sentence des arbitres doit être définitive et en aucun cas ne doit être susceptible d'appel¹.

La révision des sentences n'est admissible que d'après la clause spéciale du compromis ou d'un accord ultérieur des parties, soit par la soumission de la question à un nouvel arbitrage, soit par l'arrangement à l'amiable par voie diplomatique². Les partisans de l'arbitrage juridictionnel se prononcent en faveur de la révision, mais ressortissant à la compétence d'une institution judiciaire.

1. *Comp. SCOTT, Une Cour de Justice internationale*, p. 192.

2. *Comp. POLITIS, La Justice internationale*, p. 90.

Le statut de la Cour permanente de Justice Internationale a prévu la révision des arrêts. Ceux-ci peuvent avoir lieu en cas de découverte d'un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui était inconnu lors de la clôture des débats. La demande en révision ne peut avoir lieu après l'expiration d'un délai de 10 ans.

Le projet du colonel House prévoit l'institution de l'appel, mais ce qui est intéressant, appel devant un corps de délégués, c'est-à-dire essentiellement politique. D'après l'article 13, toutes les sentences des arbitres prises à l'unanimité ou à la majorité des voix sont susceptibles d'appel au corps des délégués de la Société des Nations, sans qu'il ait droit toutefois de modifier la sentence rendue, sa seule compétence n'étant que d'approuver ou de rejeter en bloc la sentence prononcée. En cas de rejet, l'affaire est soumise à un nouveau tribunal arbitral qui, dans ce cas, statue définitivement. Ainsi cet appel ne peut avoir lieu qu'une seule fois. Mais si en dernière instance ce sont les tribunaux arbitraux qui règlent les différends, le corps des délégués peut cependant suspendre la première décision et ensuite, par l'influence due à cette annulation, peser sur le second tribunal arbitral, le faisant fonctionner plutôt selon des principes d'opportunité que selon des principes de justice¹.

L'admission d'appel sous cette forme est donc très critiquable au point de vue juridique. Il ne faut cependant pas perdre de vue que ce mode d'arbitrage est établi pour les différends d'ordre politique, pour la solution desquels la procédure de conciliation est employée de préférence.

C'est donc la sentence qui dorénavant va résoudre les différends, sentence obligatoire et exécutoire et non pas simple conseil qui seulement dans des conditions spéciales a une certaine valeur. C'est un grand pas de fait au point de vue du maintien de la paix.

Le projet du colonel House est un des plus radicaux parmi

1. *Comp. SCELLE, L'élaboration du Pacte*, p. 112.

tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du Pacte de la Société des Nations; il était le seul, si l'on ne compte pas le premier « draft » du président Wilson, qui ne se bornant pas à l'établissement de la procédure rendant la déclaration de la guerre individuelle plus difficile, l'exclut complètement comme solution de différends internationaux. A ce point de vue la conception pacifique du colonel House est la plus concrète allant droit au but; en effet, elle entend faire examiner tous les litiges sans exception aucune, soit par la Cour de Justice, soit par la procédure de l'arbitrage; toutes les décisions prises sont obligatoires et leur exécution est garantie par les sanctions collectives des Etats Membres. Le système du colonel House serait encore plus complet s'il avait prévu les sanctions militaires.

Malheureusement l'idée de l'abolition de la guerre ne prévalut pas dans le pacte de la Société des Nations.

Le président Wilson a pris dans l'élaboration de son premier draft comme point de départ le projet du colonel House, non sans lui faire subir quelques modifications. Il retient la procédure d'arbitrage avec l'appel au corps des délégués, la force obligatoire des sentences rendues¹ et les sanctions en cas de leur inexécution²; mais il élargit la compétence des tribunaux arbitraux à tous les différends internationaux, même aux questions essentiellement juridiques, son projet n'ayant malheureusement pas prévu l'établissement d'une Cour de Justice Internationale³.

1. Art. 5. du 1^{er} projet de Wilson, BAKER, *op. cit.*, p. 88.

2. Art. 6 et 7.

3. Selon MM. SCHUECKING et WEHBERG, Die Satzung des Voelkerbundes, p. 11, le Président Wilson n'avait pas grande confiance dans les procédés juridiques et ne se rendait pas suffisamment compte de l'importance des solutions juridiques des conflits internationaux.

M. BUSTAMANTE Y SIRVEN (*La Cour Permanente de Justice Internationale*, 1923, p. 12) remarque, que dans le premier projet du Président se trouve dans l'article 9 une prescription prévoyant « la soumission des différends à une décision judiciaire ou arbitrale ». Les termes « décision judiciaire » prouvent, selon lui, que le Président avait en vue une Cour de Justice Internationale, quoique non mentionnée expressément.

A notre avis, ces termes pourraient aussi bien se rapporter à la Cour Permanente d'arbitrage.

Le président Wilson et le colonel House n'ont pas non plus les mêmes idées sur le choix des sanctions. Tandis que le colonel House ne parle que des sanctions diplomatiques et économiques, le projet Wilson prévoit aussi des sanctions militaires en cas de recours à la guerre avant la soumission des différends à l'arbitrage ou en dépit de la sentence rendue¹.

Son projet élaboré, le président Wilson arrive en Europe où il apprend l'existence d'un projet de Pacte émanant du général Smuts en date du 16 décembre 1918². Sous l'influence de ce projet, le président fait subir à son premier « draft » des changements d'une importance primordiale. C'est ainsi que fut conçu son second projet du pacte remis le 10 janvier 1919 aux Membres de la Conférence³. Pour ce qui est du règlement pacifique des différends internationaux le projet Smuts ressemble presque entièrement au projet Phillimore⁴. Il est plus explicite cependant que ce dernier à certains égards notamment en ce qu'il développe les règles de la procédure de conciliation, qui selon lui doit être exercée par le Conseil de la Société des Nations et non par la conférence des délégués⁵. C'est là un grand pas en avant vers la possibilité d'une recommandation unanime qui seule possède une valeur définie. Le projet Smuts est le premier à en parler d'une façon explicite — elle n'est que sous entendue dans le projet Phillimore.

Avant de recommander aux parties en litige la solution du différend, le Conseil est tenu par la procédure de médiation d'arranger l'affaire à l'amiable⁶. Les sanctions économiques,

1. Art. 7.

2. Proposals made by General Jan Smuts for a League of Nations. General Smuts's original proposals were made in the form of a pamphlet of twenty pages, dated december 16, 1918. From this the President had copied out the twenty one specific proposals. BAKER, *op. cit.*, p. 94.

3. *Ibid.*, p. 100 et suiv.

4. Comp. Art. 18 du projet Smuts et l'art. 1^{er} du projet Phillimore.

5. L'institution du Conseil apparait pour la première fois dans le projet de Smuts (art. 10).

6. Art. 21.

financières et militaires sont prévues contre l'Etat infracteur¹. L'arbitrage n'est pas obligatoire, il n'est que recommandé pour une certaine catégorie des différends.

En dépit de son premier projet, Wilson prévoit dans son second draft comme modes de procédure pacifique l'arbitrage et la conciliation². L'arbitrage reste obligatoire pour les questions essentiellement juridiques et relatives notamment : à tout point de droit international, à l'interprétation d'un traité, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait une rupture d'un engagement international, à toute réclamation d'un dommage supposé et à la nature et à l'étendue des réparations³. Cette disposition est presque littéralement la reproduction de projet Phillimore et Smuts.

Les tribunaux arbitraux sont composés d'après le système House; le même appel au corps des délégués est prévu.

Contrairement à son premier « draft », ainsi qu'au projet House, Wilson ne garantit plus l'exécution des sentences des arbitres, la remettant à la bonne foi des parties. Bien que le projet (art. 6), stipulant que la partie perdante ne peut pas déclarer la guerre à son adversaire se conformant à la sentence, pourrait suggérer l'idée que la décision arbitrale ne tranche pas définitivement le litige, il est nécessaire de souligner qu'à notre avis, malgré la rédaction confuse de cette disposition, on n'a voulu que confier la tâche de l'exécution de la sentence à la partie gagnante.

Tous les autres différends, pour lesquels l'arbitrage serait

1. Art. 19.

2. Art. 5, § 1. The Contracting Powers Jointly and severally agree that, should disputes or difficulties arise between or among them which can not be satisfactorily settled or adjusted by the ordinary processes of diplomacy, they will in no case resort to armed force without previously submitting the questions and matters involved either to arbitration or to inquiry by the Executive Council of the Body of Delegates or until there has been an award by the arbitrators or a decision by the Executive Council; and that they will not even then resort to armed force as against a member of the League of Nations who complies with the award of the arbitrators or the decision of the Executive Council ».

3. Art. 5, § 2.

impracticable, devront être soumis à la procédure de conciliation¹. les mêmes règles que chez Phillimore et Smuts sont mises en avant dans celle-ci : la recommandation doit être prise à l'unanimité par le Conseil, elle n'a pas de caractère obligatoire, mais il est enjoint aux Etats sous menace de sanction de ne pas déclarer la guerre contre celui d'entre eux qui se conformera à la recommandation du Conseil².

Le président Wilson a donc changé par son second projet le système de la procédure pacifique établi par son premier « draft ». Pour les différends d'ordre juridique, il conserve l'arbitrage obligatoire, mais pour les controverses de caractère politique il remplace la procédure arbitrale par celle de conciliation et abandonne ainsi l'idée de l'abolition complète de la guerre. Il s'arrête au système des projets Phillimore et Smuts dont le but se bornait à rendre le recours à la guerre plus difficile et par cela même plus rare. C'est là la différence essentielle entre son premier et son second projet. Dans la procédure de l'arbitrage qui ne reste obligatoire que pour les différends juridiques, l'appel au corps des délégués est retenu. Cette fois-ci ce n'était plutôt que la forme de l'arbitrage, proposé par le colonel House, qui était consacrée par Wilson. Alors que ce dernier établit l'arbitrage pour le règlement des différends politiques, Wilson préconise la conciliation ; alors que House prévoit la compétence de la Cour de Justice pour la solution des litiges juridiques, Wilson se limite à l'arbitrage avec le même système de l'appel. Mais si cet appel au corps des délégués peut, à la rigueur, s'expliquer dans les controverses politiques, il est absolument incompréhensible au point de vue juridique et selon la juste remarque de M. Scelle c'est « une véritable monstruosité³ » que

1. Art. 5, § 6. « If for any reason it should prove impracticable to refer any matter in dispute to arbitration, the parties to the dispute shall apply to the Executive Council to take the matter under consideration for such mediatory action or recommendation as it may deem wise in the circumstances ».

2. Art. 5, § 1 ; art. 6.

3. SGELLE, *L'élaboration du pacte*, p. 111.

de permettre l'intervention de considérations politiques dans le règlement de différends d'ordre essentiellement juridique.

Le troisième projet Wilson¹ ne change presque en rien les dispositions de son second projet pour le règlement pacifique des conflits : l'appel contre les décisions des arbitres est maintenu, mais au lieu d'être porté devant la conférence des délégués il est présenté au conseil².

Sous l'influence du mémoire du général Bliss en date du 14 janvier 1919³, le Président Wilson inserra dans son projet une disposition fixant le délai maximum de 12 mois, au cours desquels les tribunaux arbitraux et le conseil sont tenus à prononcer la sentence ou la recommandation⁴.

Ce troisième projet du président se trouve en face du projet officiel, émanant du Gouvernement britannique en date du 20 janvier 1919⁵.

Celui-ci diffère du troisième projet Wilson par l'établissement de la Cour permanente de Justice qui fait défaut dans les trois projets du président. D'après le projet britannique la compétence de la Cour n'était pas obligatoire. Il n'y était même pas indiqué quel genre de litiges se prêtait à ce mode de solution⁶.

La Cour y était désignée pour juger les affaires que les par-

1. BAKER, *op. cit.*, pp. 117-127.

2. A peu près en même temps le Président fut saisi du projet élaboré par M. LANSING, dans lequel celui-ci souligna l'importance du règlement judiciaire des différends internationaux. Mais le Président passa outre à ce projet.

3. BAKER, *op. cit.*, p. 112. al. 6 du « Memorandum of Major general Tasker H. Bliss, for President Wilson.

4. Art. 5, al. 7.

5. *Ibid.*, pp. 130-140.

6. Chapitre II, art. 2 : « If there should arise between States members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which both parties agree to refer to the decision of a court of international law, or which under some convention between them either party is entitled to claim as of right should be referred to the decision of a court of international law, the parties or party as the case may be shall inform the Chancellor of the League, who shall forthwith make all necessary arrangements for bringing the dispute before the Court accordingly. All questions of procedure shall, if not settled by agreement between the parties, be decided by the Court, and, pending the assembly of the Court, may be decided by the Chancellor ».

ties lui soumettaient soit par accord particulier, soit conformément aux stipulations conventionnelles. En outre la Cour serait compétente pour émettre, sur la demande de l'Assemblée ou du Conseil, des avis relatifs aux questions qui lui seraient confiées. L'avis de la Cour n'aurait que le caractère d'une opinion et n'aurait donc de force obligatoire qu'après avoir été confirmé par l'Assemblée ou par le Conseil¹. Cette innovation était très heureuse, car ne posant pas l'obligation de soumettre les litiges de caractère juridique à l'arbitrage, elle permettait, dans la procédure de conciliation pour les différends de cette nature, de faire appel à l'avis de la Cour.

La procédure de conciliation et la portée de la recommandation étaient établies de la même façon que dans le troisième projet Wilson². Mais au lieu du Conseil seul, c'était le Conseil et l'Assemblée tous les deux qui maintenant pouvaient s'occuper de la conciliation. Le Conseil semblait en être l'organe le mieux approprié. Mais sur la demande faite dans le délai de 14 jours depuis la soumission de la question par l'une des parties ou par l'Etat représenté au Conseil, ou par la décision du Conseil, le différend devait être porté devant l'Assemblée³.

Le projet britannique introduisait une clause dont les stipulations étaient jusqu'à présent inconnues, prescrivant aux parties de ne faire recours à la guerre, prévue par le système du projet, qu'après l'expiration d'un délai de 3 mois. Cette innovation avait pour but de donner aux parties le temps

1. Chap. II, art. 7, § I. « Where the Conference or the Council finds that the dispute can with advantage be submitted to a court of international law, or that any particular question involved in the dispute can with advantage be referred to a court of international law, it may submit the dispute of the particular question accordingly, and may formulate the questions for decision, and may give such directions as to procedure as it may think desirable. In such case, the decision of the court shall have no force or effect unless it is confirmed by the Report of the Conference or Council. »

2. Chap. II, art. I, § 3; art. 9.

3. Chap. II, art. 5.

supplémentaire pour réfléchir avant de prendre une position définitive dans le litige, pour se rendre compte de celle des autres Membres, pour permettre en même temps au Conseil d'intervenir, voire de porter l'affaire devant l'Assemblée¹.

Ce n'est pas le troisième projet du président Wilson qui servit de base de discussions à l'élaboration du pacte de la Société des Nations; c'est le texte élaboré par D. H. Miller, membre de la délégation américaine, et C. J. B. Hurst, membre de la délégation anglaise, texte connu sous le nom du projet Hurst-Miller, présenté le 3 février 1919 dans la première séance de la Commission de la Société des Nations à la conférence de la paix, et résultant d'un compromis entre le point de vue du Président Wilson et celui du Gouvernement anglais.

Comme nous le voyons, la divergence entre ces deux projets dans la matière du règlement pacifique obligatoire des différends internationaux était considérable: il s'agissait surtout de l'admission du principe de l'arbitrage obligatoire et de l'établissement de la Cour de Justice.

Le nouveau projet Hurst-Miller prévoyait cet organe d'après le principe du projet Cecil, c'est-à-dire qu'il ne serait pas doté d'une compétence obligatoire pour les affaires déterminées; il omettait même l'énumération des différends qui se prêtent à ce mode de solution². C'est le Conseil qui était chargé d'élaborer le projet de cette Cour.

Le projet Hurst-Miller consacra définitivement le principe de l'arbitrage facultatif³. Ainsi le point de vue de Phillimore,

1. Chap. II, art. 10. « The council may at any time in the course of its investigation of a dispute, or within a period of three months after the making of its report, convoke a meeting of the Conference and transfer to it the consideration of the dispute. »

2. Art. 12.

3. Art. 11. « The High Contracting Parties agree that whenever any dispute or difficulty shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration, and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject-matter to arbitration, and will carry out in full good faith any award or decision that may be rendered ».

de Smuts et du Gouvernement britannique a prévalu en dépit des projets House et des trois « drafts » Wilson.

Les sentences des arbitres et les arrêts de la Cour doivent être exécutés de bonne foi : c'est seulement si la partie perdante n'exécute pas dans le délai de trois mois la sentence rendue, que la partie gagnante peut lui déclarer la guerre.

En ce qui concerne la procédure de conciliation, il prévoit la compétence subsidiaire de l'Assemblée¹ ainsi que le moratorium de trois mois de guerre².

C'est ce projet qui servira de base de discussion à la Commission de la Société des Nations de la conférence de la paix.

Il se trouve en présence du projet français de la Société des Nations, résultat des travaux d'une commission spéciale, constituée au ministère des Affaires Etrangères sous la présidence de M. Léon Bourgeois, qui acheva ce projet le 8 juin 1918³.

Le projet français suscita les discussions les plus passionnées, bien qu'il ne fût jamais présenté officiellement à la commission⁴.

1. Art. 13.

2. Art. 10.

3. L'opinion du peuple français qui occupait avant la guerre une des premières places dans le mouvement pacifiste était favorable à la création de la Société des Nations. Interrompu par l'agression injustifiable, exerçant une répercussion profonde sur l'esprit du promoteur du mouvement pacifiste, ce mouvement fut repris en 1915 par la « Ligue des droits de l'homme et du citoyen » et par l'organisation « La Paix par le Droit ». Le Comité directeur de l'association « La Paix par le Droit » publia au mois d'octobre un programme minimum, proclamant la constitution de la Société des Nations libre, pacifique, la soumission à l'arbitrage de tous les différends sans exception et la mise des forces coalisées de ses membres au service de la Paix universelle. (LANGE, *op. cit.*, p. 30). Ce mouvement en faveur de la Société des Nations se développa ensuite pendant toute la période de guerre. Mais M. Clemenceau en a parlé avec scepticisme. « Finalement il résolut de s'en servir comme d'un objet de marchandages pour obtenir d'autres concessions. Le premier Français considérait la Paix dans l'esprit d'un homme qui a fait la guerre de 1870-1871 et en est resté là ». SCELLE, *L'élaboration du Pacte*, pp. 77-78.

4. SCELLE, *op. cit.*, p. 78.

De nombreux projets aussi bien privés qu'officiels de l'organisation d'une future Ligue des Nations ont été également élaborés. Nous nous bornons ici à indiquer quelques-uns d'entre eux, à savoir :

Les projets gouvernementaux : 1° scandinave, résultat des travaux des

Le projet français¹, le mieux développé au point de vue des sanctions, ne se bornant pas à la proclamation des principes généraux, tendait à organiser et à mettre à la disposition de la Société des Nations une armée effective, composée de contingents militaires internationaux (sect. III, § 10) avec un Etat major permanent (sect. III, § 3°).

En ce qui concerne la procédure pacifique le projet français prévoyait la solution obligatoire de tous les différends internationaux. Les affaires susceptibles d'être réglées par voie judiciaire, doivent être soumises à la juridiction du tribunal international, sinon elles doivent être présentées au Conseil (Sect. I, § IV, 3).

Tout différend peut être porté devant la Cour soit par un Etat en litige, soit par le Conseil (chap. I, § 5) qui, saisi le premier d'une affaire, peut également se prononcer sur la

gouvernements danois, norvégien et suédois, du 21 décembre 1918; 2° néerlandais de la fin de l'année 1918; 3° suisse de janvier 1919; 4° italien qui ne fut pas officiellement présenté à la Commission de l'Hôtel Grillon; 5° autrichien de décembre 1918 dont la rédaction est l'œuvre du Professeur LAMMASCH; 6° en outre le projet de la Société allemande du Droit des Gens du mois de janvier 1919.

Les projets allemands, néerlandais et suisse vont jusqu'à la complète abolition de la guerre, comme acte de justice propre. Le recours à la force est conservé comme mesure de coercition contre les Etats qui violent les engagements pris.

Les autres projets énumérés, tout en différant dans certaines dispositions procédurales se bornent à l'exemple des deux derniers projets Wilson et du projet britannique, à l'institution de normes spéciales, qui restreignent la faculté illimitée des parties de recourir à la guerre.

En ce qui concerne la procédure arbitrale, tous les projets tendent à son développement. Les projets allemand et autrichien soumettent les conflits politiques à l'arbitrage, tandis que les différends d'ordre juridique doivent être tranchés par la Cour permanente de Justice Internationale, dont la création est expressément prévue.

Certains projets qui prévoient l'abolition de la guerre attribuent un caractère obligatoire à toutes les décisions.

Le projet suisse contenait une disposition intéressante dotant les décisions de l'Assemblée d'un caractère obligatoire si elles ont été émises à la majorité des trois quarts des voix, pourvu que les Etats votants pour la solution du différend représentassent trois quarts de la population des Etats membres.

Le projet italien donne sa pleine valeur seulement aux recommandations votées par une majorité de deux tiers.

1. BAKER, *op. cit.*, p. 152 et suiv.

nature du différend et par conséquent peut renvoyer devant le tribunal les litiges d'ordre juridique [qui à défaut de l'établissement du compromis par l'accord des parties est compétent pour le rédiger (Sect. III, § 4).

Le Conseil assure l'exécution des sentences du tribunal « en provoquant s'il y a lieu, l'application de sanctions diplomatiques, juridiques, économiques, militaires » (Sect. IV, § 5). Mais en outre, le tribunal a un pouvoir propre d'ordonner les réparations et les sanctions nécessaires en cas de violation du droit international.

Le Conseil, dont la mission est « de chercher et d'employer tous les moyens d'empêcher les conflits internationaux » règle les différends soit sur la demande des parties, soit sur l'initiative d'un Etat tiers, soit sur sa propre initiative (S. IV, § 2). Il procède d'abord par voie de bons offices et de médiation, précédée, s'il y a lieu, d'une enquête selon la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, ou bien par l'invitation faite aux Etats-Unis de soumettre leur différend à la Cour permanente d'arbitrage (S. IV, § 3). S'il n'aboutit pas, et s'il décide que l'affaire n'est pas du ressort du Tribunal international (S. IV, § 4), il règle le différend lui-même en notifiant sa décision aux Etats en cause (S. IV, § 6, alinéa 3)¹. Si l'Etat en litige se refuse à accepter la décision rendue, le Conseil assure en cas de besoin l'exécution de celle-ci, par toutes les mesures coercitives.

Le projet français est remarquable par sa conception et très supérieur aux projets anglo-saxons, sauf celui du colonel House et même le premier « draft » du président Wilson, encore qu'il les surpasse, en ce qui concerne les garanties d'exécution des décisions. Il n'admet pas la guerre individuelle, comme solution des controverses internationales; non seulement il prévoit la soumission de tous les différends

1. « Il leur fait connaître qu'à partir de cette date le conflit n'existe plus entre les Etats contestants, mais entre l'ensemble des Etats associés et celui qui, en se refusant à accepter cette décision, viole le principe même de l'acte d'association. » (Sect. IV, § 6).

à la procédure pacifique, mais il remet leur règlement définitif soit au tribunal, soit au Conseil. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix¹ et toutes ont le même caractère obligatoire.

Le défaut évident que nous trouvons à ce système, d'autre part si complet, c'est de laisser au Conseil en même temps qu'au Tribunal le pouvoir d'apprécier la nature des différends, pouvoir qui, à notre avis, devrait être exclusivement du ressort du Tribunal, où les considérations politiques n'auraient pas d'influence sur les décisions à prendre.

Le projet français voulait lier la procédure pacifique de la future Société des Nations à l'œuvre accomplie par les deux conférences de la paix, mais, étant donné les conditions dans lesquelles elles eurent lieu, il était sur ce point en opposition formelle avec les vues du Président Wilson qui entendait ne lier d'aucune façon l'œuvre de Paris à celle de la Haye. Cette opposition se manifesta surtout à une des séances de la Commission de la Société des Nations, quand M. Larnaude proposa le nouveau préambule du pacte dans lequel il voulait rappeler l'œuvre de La Haye.

Il est à regretter que ce fut finalement le projet anglo-saxon qui triompha sur les idées du projet français².

Les travaux de l'élaboration du Pacte peuvent être divisés en deux périodes nettement distinctes : la première se termina

1. Sur le mode du vote le projet est muet. Mais vu qu'il serait impossible au Conseil de régler les différends s'il était tenu à l'unanimité, il est clair qu'à défaut de stipulations spéciales les décisions doivent être prises à la majorité des voix.

2. Comp. L. BOURGEOIS, *L'Etat actuel de la Société des Nations*, p. 564.

POLLOCK, p. 167. : « The League of Nations is making a King's peace. But the King's peace demands a sheriff and the power of the county as indeed to use terms that may better come home to a modern American the authority of the Supreme Court demands a United States marshal. If we could call up Henry of Bratton to peruse our Covenant, one of his first questions would certainly be : Where is your sheriff ? And if we could summon Alexander Hamilton, he would no less surely ask : Where is your United States marshal ? I have already ventured to express my opinion that the French delegation to the Conference of Paris had a clearer vision of the proper answer to those questions than their colleagues have yet attained ».

par la séance plénière de la Conférence du 14 février 1919, date du départ pour l'Amérique du Président Wilson, la seconde, dans laquelle le Président, après s'être rendu compte de l'opposition qui existait dans son pays, décida, afin de la diminuer, d'amender et de changer certaines dispositions du projet du 14 février, aboutit à l'adoption définitive du Pacte dans la séance plénière du 28 avril 1919.

La création de la Société des Nations fut annoncée à la première séance de la conférence, le 18 janvier 1919, mais C'est seulement à la seconde séance que la résolution au sujet de l'établissement de la Société des Nations fut adoptée.

Il « est essentiel, pour le maintien du statut mondial que les nations associées ont maintenant à établir, de créer une Ligue des Nations, organe de coopération internationale qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre; cette Ligue, dont la création ferait partie intégrante du traité général de paix, devrait être ouverte à toute nation civilisée à qui on pourrait se fier pour en favoriser les desseins;

« Les membres de la Ligue se réuniraient périodiquement en conférence internationale; ils auraient une organisation permanente et un secrétariat pour suivre les affaires de la Ligue dans l'intervalle des Conférences ».

La conférence a nommé dans la suite une Commission composée au début de 15 membres et dont le nombre fut porté à 19 après le 6 mars¹. Les travaux de la Commission ne commencèrent que le 3 février. Le premier projet fut élaboré en 10 jours; cette hâte fut occasionnée par la nécessité où se

1. Sa composition était au début : dix représentants des Grandes Puissances à savoir : 2 délégués pour chacune d'elles — le Président Wilson et le Colonel House (Etats-Unis d'Amérique), Lord Robert Cecil et le Général Smuts (Empire Britannique), Léon Bourgeois et Larnaude (France), Orlando et Scialoja (Italie), le Baron Makino et le Vicomte Chinda (Japon), — et cinq représentants de tous les autres Etats alliés et associés et notamment : Hymans (Belgique), Epitacio Pessoa (Brésil), Wellington Koo (Chine), I. Batalha Reis (Portugal), Vesnitch (Serbie).

Le 6 mars la Commission fut complétée par les représentants des pays suivants : Dmowski (Pologne), Venizelos (Grèce), Diamandi (Roumanie), Kramar (Tchécoslovaquie).

trouvait le Président de se rendre à Washington pour la clôture de la session du Congrès.

Le projet du 14 février est basé sur le même principe que le compromis Hurst-Miller¹ et ne se distingue de lui que par quelques dispositions en ce qui concerne le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux. Ceci nous prouve que le point de vue anglo-saxon a obtenu une entière satisfaction.

Ce projet dont nous nous proposons de faire l'analyse détaillée, en même temps que celle du Pacte lui-même, a été soumis à l'opinion des Neutres. Les délibérations avec les représentants des pays neutres eurent lieu à l'hôtel Crillon les 20 et 21 mars 1919 sous la présidence de lord Robert Cecil.

Les Neutres ne se faisaient pas illusion sur le rôle qu'ils étaient censés de jouer². Mais leurs représentants ont cru nécessaire de faire connaître leur point de vue. Une trentaine d'amendements ont été déposés; dans la matière qui nous occupe, ils visaient l'augmentation des garanties de la paix. En ce qui concerne les normes procédurales on tendait à l'introduction de l'arbitrage obligatoire, à l'établissement d'un tribunal des conflits, destiné à régler la question de compétence, enfin à l'institution des commissions spéciales de conciliation et de médiation, en vue de soustraire le règlement pacifique des différends aux influences politiques.

On ne donna pas suite aux demandes des Neutres de modifier les dispositions examinées du projet.

Tout en ne changeant pas les grandes lignes de la procédure prévue par l'avant-projet du 14 février, la seconde phase des travaux de la Commission de Crillon affaiblit sensiblement les garanties de la paix. Un amendement d'une importance

1. Ce projet ne fut ni lu ni adopté par le Conseil des dix. SCHELLE, *op. cit.* p. 97.

2. M. LODER, ancien Président de la Cour permanente de Justice Internationale, a constaté que « chaque fois qu'une proposition semblait intéresser la majorité, ou prendre quelque importance, Lord Robert Cecil déclarait invariablement qu'il était inutile d'insister, la Commission l'ayant longuement examinée et déclarée impraticable ». Cité chez Lalouel, *op. cit.*, p. 206.

capitale fut introduit non sur la demande des Neutres, mais sur celle du Président Wilson. Cet amendement comportait l'exclusion de la compétence de la Société des Nations pour le règlement des litiges relatif aux questions considérées comme étant d'ordre exclusivement interne, insistant sur le principe de la non-intervention de la Société des Nations, dans le domaine interne des Etats Membres. Cet amendement, qui devint ensuite l'article 15 alinéa 8 du pacte était ainsi conçu :

« Si le différend entre les parties est reconnu par le Conseil exécutif, ou par l'Assemblée des délégués, être une question qui, en droit public, est du ressort exclusif de la juridiction législative nationale d'une des parties, le Conseil exécutif ou l'Assemblée des délégués devra déposer un rapport en ce sens et ne devra faire aucune recommandation relative au règlement du différend. »

Cette disposition est considérée comme une réponse « voilée mais péremptoire »¹ à l'amendement japonais sur l'égalité des races, présenté pendant la première phase des délibérations de la Commission de l'hôtel Crillon. Elle a une grande portée puisqu'elle permet de soustraire au rôle pacificateur de la Société des Nations une certaine catégorie des plus importants litiges. Elle crée ainsi une brèche dans l'ensemble du système.

Nous retrouvons dans le projet compromis Hurst-Miller l'origine de l'amendement japonais. Ce projet contenait un article (art. 19) par lequel les Membres de la Société des Nations sont tenus « de ne faire aucune loi interdisant le libre exercice des cultes ou y mettant entrave et de n'établir aucune distinction de droit ou de fait à l'égard de ceux qui pratiqueraient une religion confession ou croyance spéciales ne portant pas atteinte à l'ordre public ou aux principes publics de morale »². Cette disposition tendait à proclamer l'égalité confessionnelle et à protéger les minorités religieuses contre les persécutions se rapportant à l'exercice de leur culte.

1. G. SCHELLE, *Le Pacte des Nations*, p. 314.

2. BAKER, *op. cit.*, p. 150.

Cette proposition, qui n'était qu'un développement de l'idée d'égalité des hommes, sans aucune distinction de croyances et de cultes, proclamée par le traité de Berlin de 1878, a été le point de départ de longues et pénibles discussions. La proclamation du principe de l'égalité des confessions ne satisfit pas le représentant du Japon, le baron Makino, qui voulait l'élargir par l'acceptation du principe d'égalité de races. Il proposa dans ce but à la séance de la commission du 13 février l'amendement suivant :

« L'égalité des nations étant un des principes fondamentaux de la Société des Nations, les Hautes Parties Contractantes conviennent d'accorder le plus tôt possible, à tous les étrangers nationaux des Etats membres de la Société, un traitement égal et juste sous tous les rapports, ne faisant aucune distinction, soit en droit, soit en fait, à cause de leur race ou nationalité. »

Le problème soulevé par le Japon était très délicat car il touchait à des questions épineuses, notamment à celle de l'immigration. C'est surtout pour les pays comme les Etats-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande que le problème de l'immigration de la race jaune est particulièrement important. Dans leur hostilité contre l'afflux des émigrés d'Asie ces pays ont strictement réglementé l'accès de leur territoire, ce qui pratiquement a rendu impossible l'immigration de la race jaune. Le Japon prévoyant les difficultés que son amendement pouvait trouver, n'a pas demandé la solution immédiate du problème, mais seulement la proclamation du principe qu'il renfermait, la Société des Nations « devant chercher le moyen de le faire passer dans la pratique par des négociations avec les divers gouvernements »¹.

Ce ne fut pas le président Wilson, représentant du plus grand pays d'immigration, qui se déclara hostile à l'idée de l'amendement japonais. C'est Lord Robert Cecil qui commença une opposition des plus vives contre elle², indiquant

1. LALOUPE, *op. cit.*, p. 202.

2. «... Le pacte de famille passé entre la métropole et les dominions avait déjà plus de poids dans l'esprit du Gouvernement anglais que le traité d'alliance avec le Japon ». SCELLE, *op. cit.*, p. 127.

la controverse qu'elle pouvait susciter et il jugea plus sage de surseoir à cette question, ce qui en effet eut lieu. Mais le Gouvernement japonais n'abandonna pas son idée et continua son action par voie diplomatique. Le 4 avril, au moment où le président Wilson se trouvait en Amérique, l'ambassadeur du Japon fit des démarches au Département d'Etat pour obtenir le consentement du Président à l'amendement de son Gouvernement.

L'examen de cette question fut repris le 11 avril à la deuxième séance de la Commission. Cette fois, elle se limitait à la demande d'insertion dans le préambule du pacte d'une phrase sur l'égalité *des Nations* (et non plus races) et de leurs ressortissants¹. Les délégués japonais insistèrent sur son introduction et le vicomte Chinda, faisant prévaloir que l'opinion publique japonaise était vivement préoccupée de cette question, fit entrevoir que de sa solution dépendrait l'attitude du Japon envers la Société des Nations.

- Mais par suite de l'opposition toujours persistante de Lord Robert Cecil, cette proposition fut rejetée. Elle n'a obtenu que 11 voix pour l'adoption et 6 contre. Le président Wilson et le colonel House s'abstinrent². Or le principe de l'unanimité ou de quasi-unanimité d'après l'avis du président Wilson et selon l'exemple des autres conférences internationales, était indispensable pour toutes les questions, sauf celle de procédure. On a donc décidé de référer cette question à la commission plénière. Mais dans l'intervalle le gouvernement japonais, ayant obtenu satisfaction dans le règlement de l'affaire du Chantoung, consentit à retirer sa proposition antérieure. A la séance plénière le baron Makino prononça un discours où il exprima ses regrets sur la non-acceptation du principe d'égalité de races et déclara que le Gouvernement

1. *Ibid.* p. 128.

2. Entre autre votèrent pour les Etats suivants : la France, l'Italie, la Pologne, la Chine, la Tchéco-Slovaquie, la Grèce.

japonais continuerait « à insister pour que ce principe, dans l'avenir, soit adopté par la Société¹ ».

Le soulèvement de la question de l'égalité de races a eu de graves conséquences sur le système de procédure pacifique élaboré par la Commission de la Société des Nations. L'opinion publique américaine s'est rendue compte du danger que comporterait l'ingérence éventuelle de la Société des Nations dans les questions dites « domestiques ». L'attention du Président Wilson fut attirée sur ce point pendant son séjour aux Etats-Unis. Ses partisans lui conseillèrent d'insérer une clause au Pacte empêchant l'immixtion de la Société des Nations dans les affaires intérieures des Etats Membres et surtout dans celles du domaine des tarifs et de l'immigration. Afin de désarmer l'opposition du parti républicain, le Président proposa un amendement interdisant au Conseil non seulement de décider dans ces questions, mais même de les examiner. Cette proposition du Président fut adoptée et devint le célèbre alinéa 8 de l'article 15 du Pacte.

Un second amendement important touchait à la question de l'exécution des décisions unanimes du Conseil; il consistait dans la suppression des garanties collectives en matière de leur exécution.

C'est à la séance plénière de la Conférence du 28 avril, date remarquable dans l'histoire de l'humanité, que le Pacte fut définitivement adopté. Il constitua une convention, faisant partie intégrale du Traité de Paix de Versailles.

Le projet élaboré était présenté par le Président Wilson comme établi définitivement et par conséquent non susceptible d'être amendé².

Le Pacte fut transmis au Gouvernement allemand en même temps que les conditions de paix, le 7 mai 1919. Dans sa ré-

 1. Cit. chez SCELLE, *Le Pacte des Nations*. p. 227.

2. « Il n'est pas nécessaire, dit-il, de revenir sur l'importance capitale de ce document présenté aujourd'hui sous la forme définitive ». LALOUEL *op. cit.*, p. 214.

ponse, le 9 mai 1919, le Gouvernement allemand fit connaître à la Conférence le projet élaboré par lui.

Le projet du Gouvernement allemand va plus loin que le Pacte dans la sauvegarde de la paix. Le recours à la force des armes est interdit; les Etats s'engagent à soumettre tous les litiges à un règlement pacifique (article 1). Les différends non portés à l'arbitrage d'après les conventions spéciales doivent être présentés soit devant une Cour Permanente de Justice Internationale, soit devant le Bureau International de Médiation.

Pour porter l'affaire devant une Cour, l'accord des deux parties en litige n'est pas obligatoire, la volonté d'une seule est suffisante (art. 30). Mais si l'autre partie invoque l'incompétence de la Cour en présentant le différend comme un conflit d'intérêts où l'importance politique prédomine, la Cour après appréciation peut renvoyer l'affaire devant le Bureau de Médiation Internationale. La Cour seule a le droit d'apprécier la nature du différend. Si celui-ci est porté tout d'abord au Bureau de Médiation et si l'une des parties invoque son incompétence en indiquant qu'il ne s'agit que d'une question de droit, le Bureau renvoie l'affaire devant la Cour qui la garde par devers elle ou la renvoie au Bureau de Médiation (art. 33).¹

Tous les différends non réglés par voie judiciaire, doivent être soumis à la procédure de médiation. Celle-ci est confiée au Bureau de Médiation Internationale qui est composé de 15 membres titulaires et de 10 Membres suppléants. Ils sont élus par des représentants de tous les Etats membres à raison de 4 par Etat (art. 16).

La recommandation a un caractère obligatoire et exécu-

1. La Cour est accessible non seulement aux Etats en litige mais en outre aux particuliers dans les cas suivants : 1° quand les particuliers déposent une plainte contre les pays étrangers et les chefs d'Etats, si les tribunaux de l'Etat en question se sont déclarés incompétents; 2° Pour les litiges entre les nationaux des Etats Membres de la Société des Nations si l'interprétation des traités forme l'objet du litige.

toire; les décisions sont prises à la majorité des voix (art. 36). Le projet prévoit un parlement mondial (art. 10-13); chaque Etat y envoie un délégué par un million d'habitants, au maximum dix délégués. Le Parlement est compétent pour la révision du pacte, la stipulation des règles de droit, le vote du budget.

Le projet du Gouvernement allemand n'a eu aucune influence sur les dispositions du pacte¹. Le texte adopté le 28 avril 1919 ne subit aucun remaniement, sauf quelques petites modifications de style.

1. « Les propositions contenues dans le Pacte sont beaucoup plus pratiques que celles du Gouvernement allemand et mieux établies en vue d'atteindre le but de la Société... » En ce qui concerne l'établissement d'un bureau de médiation spéciale, les alliés « n'estiment pas qu'un corps quelconque de médiateurs désignés conformément au projet allemand puisse avoir, en fait, l'autorité nécessaire pour régler les conflits internationaux et pour maintenir la paix du monde. Ces fonctions appartiendront au Conseil tel qu'il est constitué par le Pacte ». « La Commission de la Société des Nations a examiné déjà le principe de l'arbitrage obligatoire et a décidé que son application universelle sous la forme proposée n'est pas réalisable à l'heure actuelle ». Extrait de la note du Président de la Conférence de la Paix du 22 mai 1919. Comp. la note du 16 juin 1919.

La Procédure pacifique obligatoire d'après le Pacte de la Société des Nations.

Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux entre les membres de la Société des Nations est organisé par le pacte dans ses articles 12 à 15 qui forment un bloc inséparable.

Le pacte ne supprime pas d'une façon absolue les guerres particulières, comme moyen dont peuvent se servir les nations afin de se rendre elles-mêmes justice.

Malgré plusieurs projets qui abolissaient entièrement la guerre en prévoyant pour tous les différends sans exception la solution pacifique obligatoire, le pacte se borne à l'établissement d'une procédure dont le but tend non pas à exclure complètement les guerres comme moyen de revendication des droits, mais seulement à créer des normes qui les rendraient plus difficiles et par conséquent plus rares. Nous trouvons l'expression de cette idée dans le préambule du pacte (al. 2) qui prescrit « d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ».

On a imposé certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, mais on n'est pas allé jusqu'à la complète abolition des guerres individuelles¹; on n'a pas cru possible d'aller à l'encontre des espoirs des peuples et des exigences de la démocratie sincère. On ne s'est pas suffisamment rendu compte des

1. « La guerre en droit n'est pas interdite, les mesures sont insuffisantes pour en empêcher le déchaînement ». LÉON BOURGEOIS, *Le Traité de Paix de Versailles*, p. 28.

causes profondes de ce rare enthousiasme qui a accueilli le président Wilson arrivant du Nouveau-Monde et apportant à la sanglante Europe le message d'un nouvel ordre international.

Le point capital qui domine toute l'économie du Pacte, c'est le principe bien connu : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige ». On a établi ainsi l'obligation stricte et absolue de soumettre *tous* les différends à la procédure pacifique. Aucune guerre n'est permise sans l'observation de ce principe.

L'Etat qui ne se conformera à cette disposition et commettra un acte hostile sans avoir soumis préalablement le différend à la procédure pacifique, sera considéré comme coupable d'un crime international et contre lui le système de sanctions prévues sera appliqué. Le Pacte garantit donc d'une façon nette contre toute attaque brusque (*Ueberfallkrieg*) contre toute guerre de surprise (*Ueberraschungskrieg*). Cette guerre qui est considérée comme guerre *illicite* est absolument interdite. D'autre part il s'oppose catégoriquement au recours à la guerre contre un Etat qui se conforme aux sentences des arbitres (art. 13, § 4), aux arrêts de la Cour (art. 14), aux décisions unanimes du Conseil (art. 15, § 6). Mais en dehors de ces restrictions, le Pacte prévoit une catégorie de guerres licites, à laquelle les Etats peuvent recourir, le cas échéant, mais seulement après avoir strictement observé les règles de la procédure établie. Celles-ci consacrent la distinction traditionnelle entre les litiges de caractère juridique et ceux de caractère politique, pour lesquels sont prévus deux différents systèmes de solution.

L'article 12 établit les règles générales concernant la soumission de tous les différends à la procédure pacifique; les articles 13 et 14 développent cette procédure en ce qui concerne le règlement des litiges d'ordre juridique, tandis que l'article 15 règle la procédure à suivre dans tous les différends non résolus par voie judiciaire.

Article 12.

Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage (*ou à un règlement judiciaire*) soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres (*après la solution arbitrale ou judiciaire*) ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence (*la décision*) des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Dès sa première phrase, l'article 12 établit les principes généraux de la procédure pacifique pour le règlement des différends internationaux. Il prescrit nettement la soumission à la procédure pacifique de tous les litiges sans aucune exception. Il ne représente qu'un élargissement, prenant les dimensions d'une convention générale des principes établis par les traités Bryan¹. En dehors de ces traités, les Etats gardèrent jusqu'ici la liberté presque illimitée quant à l'emploi des moyens pour le règlement de leurs différends.

Les traités généraux d'arbitrage, en général, n'étaient que d'une compétence limitée et par le genre des litiges et par leur portée.

Quant à leur nature ce sont seulement les différends d'ordre juridique qui étaient susceptibles de ce mode de solution; mais même dans cette catégorie, les controverses concernant l'honneur national, l'indépendance des Etats et leurs intérêts

1. Comp. PADOUX, *Du recours à la Société des Nations en cas de difficultés internationales*, p. 91.

vitaux étaient, à cause de leur importance, absolument exclues de la procédure arbitrale.

Ce qui diminuait singulièrement l'importance des traités généraux d'arbitrage, c'était la nécessité d'établir un compromis toutes les fois qu'il fallait soumettre un différend déterminé à un tribunal arbitral. Cette nécessité était considérée avec raison comme un moyen d'échapper à l'arbitrage obligatoire.

En effet, tout Etat étant seul juge pour l'appréciation des réserves établies, était à même de repousser la conclusion du compromis, privant ainsi le traité de toute efficacité. C'est, en principe, de l'arbitraire des Etats, liés ou non par le traité d'arbitrage, que dépendait le choix des moyens : ils pouvaient soit se soumettre à la procédure pacifique (les bons offices, la médiation, la commission internationale d'enquête, mais surtout à l'arbitrage qui tranche définitivement le litige), soit avoir recours à la guerre.

Mais le choix de la façon d'agir, pacifique ou belliqueuse, était, à peu d'exceptions près, absolument libre.

Le pacte restreint cet arbitraire; il lie les Etats par un *vinculum juris* obligatoire. L'ancienne alternative : arbitrage ou recours aux armes, n'existe plus. Les Etats peuvent seulement choisir entre l'arbitrage et la médiation obligatoire, exercée par le Conseil. Ainsi tous les litiges, sans aucune distinction ni exception, sont soumis à la procédure pacifique, devenue obligatoire.

D'après la première phrase de l'article 12, les Etats, membres de la Société des Nations, sont tenus de soumettre à la procédure pacifique les différends susceptibles « d'entraîner une rupture ».

Pratiquement, cette disposition ne concerne que les différends soumis à la procédure de médiation du Conseil (art. 15, § 1); en vertu des dispositions spéciales (art. 13, alinéa 1) elle ne s'applique pas aux différends juridiques réglés, soit par la Cour de Justice Internationale, soit par l'arbitrage.

Ces termes, qui visent le degré de gravité du différend,

doivent être interprétés dans un sens très large comme impliquant l'intention des auteurs du pacte d'empêcher les parties en litige de commettre des actes qui peuvent conduire à cette rupture.

Cette interprétation extensive, est d'ailleurs conforme à l'opinion des grands commentateurs du pacte : MM. Politis¹, Schuecking et Wehberg², de Visscher³ et autres⁴.

Il s'ensuit que les Etats ne peuvent pas rompre leurs relations diplomatiques avant de soumettre leur différend à la procédure prévue; la rupture ne peut également avoir lieu ni pendant la durée de l'arbitrage, ni pendant la procédure de conciliation et de médiation. Cette rupture d'ailleurs ne se conçoit que difficilement dans le cas où le litige est soumis à l'arbitrage, soumission qui n'est pas obligatoire, mais dépend des parties. Elle est plus probable pendant la procédure de conciliation, qui dans l'économie de la procédure pacifique du Pacte occupe la première place; c'est elle en effet qui aura à régler les plus graves controverses. La tâche du Conseil consiste en premier lieu à régler le différend à l'amiable (art. 15, § 3). Cela est cependant plus difficile quand les rela-

1. POLITIS, Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations. *R. G. D. I.*, 1924, p. 14.

2. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, pp. 507 et suiv.

3. «... Le terme « rupture » dans les articles 12 et 15 du Pacte... ne désigne pas seulement la guerre ou le danger prochain de guerre, éventualité qui, dans certains cas, peut être exclue *a priori* par la disproportion des forces des Etats en cause; il s'applique également à toute situation que les parties ne parviennent pas à régler par leur propre effort qui, en se prolongeant, est de nature à mettre en danger leurs bonnes relations mutuelles ». CH. DE VISSCHER, *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*, p. 215.

4. « On ne saurait déterminer d'avance si un différend est susceptible d'entraîner une rupture. Mais, avant d'entrer en guerre, tout Etat doit observer la procédure rendue obligatoire par l'article 12; il doit même y recourir aussitôt qu'un conflit prend une tournure telle qu'il peut conduire à une « rupture », par quoi il faut entendre non pas nécessairement la guerre, mais la brusque cessation des négociations. Il est de toute importance que les différends soient aplanis aussi vite que possible par une procédure pacifique et non pas seulement, lorsqu'ils ont atteint un degré d'acuité tel que la possibilité d'une guerre doit être sérieusement prise en considération ». *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations*, p. 134.

tions sont en état de rupture et quand la collaboration de tous les Membres de la Société des Nations n'a pas lieu.

La rupture ne doit pas également se produire dans un délai de trois mois du moratorium de guerre. Le but de ce moratorium est de rendre la guerre plus difficile encore et d'essayer par un dernier effort de l'éviter, lors même qu'elle serait admise en vertu de la procédure du Pacte. La rupture aggraverait la tension des esprits et rendrait plus difficile la réconciliation, dont le devoir moral incombe à tous les Membres, mais surtout au Conseil.

Il découle de là, et sur ce point nous partageons l'avis de M. M. Schuecking et Wehberg¹ que l'envoi de l'ultimatum pouvant conduire ne serait-ce qu'indirectement à la guerre, est défendu avant que n'ait lieu la soumission du différend à la procédure pacifique, pendant sa durée, comme aussi pendant la durée du moratorium de 3 mois. Ils ne peuvent également commettre d'autres actes, qui, par leur nature, pourraient créer entre les parties un état de tension susceptible de constituer un obstacle sérieux à la bonne marche de la procédure prévue par le Pacte, de réduire la possibilité du règlement pacifique du litige, et enfin de conduire à la rupture diplomatique; l'article 12, « renferme implicitement, mais indiscutablement le principe d'un moratoire pacifique imposé aux parties jusqu'à la décision arbitrale ou judiciaire ou jusqu'au rapport du Conseil »².

Parmi ces actes il est nécessaire de classer en premier lieu les faits des représailles.

Tout en établissant les règles générales de la procédure pacifique, l'article 12, comme d'ailleurs les autres articles du Pacte traitant le même sujet, ne fait aucune allusion à la question des représailles. Une question pourrait donc se poser : cette façon d'agir des Etats est-elle admise par le Pacte?

1. SCHUECKING ET WEHBERG, *op. cit.*, p. 507.

2. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 383.

Cette question mérite, nous semble-t-il, un examen spécial.

En dehors des modes normaux de règlement de différends internationaux, à savoir les procédés pacifiques comportant les négociations diplomatiques, les bons offices, la médiation directe, la médiation spéciale, l'arbitrage et la procédure devant la Cour — auxquels répond l'état de paix, et les procédés de guerre — auxquels répond l'état de guerre, le droit international connaît encore le procédé des représailles auxquelles ne correspond aucun état spécial de relations entre les puissances ¹.

Le trait caractéristique des représailles, d'ailleurs commun à tous les procédés de coercition, consiste en ce qu'un des Etats, ayant un différend, substitue « une méthode de pression unilatérale à l'action bilatérale des procédures amiables », sans toutefois avoir intention de créer un état de guerre proprement dit ².

L'institution des représailles publiques, qui par leur nature se rapproche de la loi du talion, ³ a passé au point de vue historique par plusieurs phases successives.

Jusqu'au XVIII^e siècle, après que la distinction entre les représailles publiques et privées eut été définitivement établie, les représailles publiques furent confondues avec la guerre proprement dite ⁴.

La distinction entre ces deux procédés une fois effectuée, des règles doctrinales spéciales furent mises en avant pour

1. « ... Si le droit international admet encore des actes de représailles, il connaît non un état de représailles, mais seulement un état de paix et un état de guerre. Un juriste ne conçoit pas l'état de quasi-guerre, le quasi-war imaginé par des auteurs américains ». E. NYS, *Le droit international*, p. 587.

2. VISSCHER, *op. cit.*, p. 378.

« Ainsi, à se placer à un point de vue purement théorique, les mesures de coercition se présentent dans une situation intermédiaire entre les procédures amiables (négociations diplomatiques, conciliation directe, médiation, arbitrage) qui impliquent une action conjugée des parties et l'état de guerre. C'est ce qu'indique très exactement la terminologie anglaise : non amicable modes of redress short of war ». *Ibid.*

3. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 8^e édition, n^o 1.022.

4. N. POLITIS, *Les représailles entre Etats Membres de la Société des Nations*, p. 7.

limiter leur application. Cette restriction était nécessaire au point de vue politique. L'institution des représailles fut très dangereuse pour les Etats faibles, incapables, vu leur situation matérielle, de s'opposer aux exigences des Etats puissants qui trouvèrent en effet dans cette institution un moyen très commode pour imposer à ceux-ci leur volonté.

Cette institution leur permettait, grâce à la liberté qu'ils avaient de ne pas déclarer la guerre, de se soustraire tout d'abord au contrôle de leur pouvoir législatif et, ensuite, les dispensait d'observer les lois de la neutralité ¹.

Le recours à des représailles ne fut admis que dans certains cas :

1° Tout d'abord les représailles devaient avoir une cause juste, c'est-à-dire qu'un Etat qui en usait, devait pouvoir invoquer une infraction à la légalité internationale commise par un autre Etat à son préjudice ou au préjudice de ses nationaux ².

2° Ensuite tous les moyens pacifiques possibles pour régler le différend devaient être épuisés par l'Etat qui avait subi le tort et qui attribuait ainsi aux représailles le caractère d'une nécessité absolue ³.

3° On a constaté en outre que « les représailles doivent être proportionnées à la gravité du mal infligé et à la mesure de la contrainte nécessaire pour obtenir satisfaction » ⁴.

Telles sont les conditions générales dans lesquelles la doctrine a admis la possibilité du recours à cette institution qui d'ailleurs ne peut caractériser qu'un état rudimentaire de la

1. CH. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 381.

2. M. POLITIS, *ibid.*, p. 7.

3. «... Cette nécessité n'apparaît qu'après épuisement des moyens d'arrangement amiables ». J. BASDEVANT, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla* (1902-1903), p. 373.

4. ALBÉRIC ROLIN, *Le droit moderne de la guerre*, n° 119.

La même opinion est celle de M. le Professeur J. Basdevant. « Les représailles, en effet, en raison de l'absence de lutte, sont de leur nature limitées : visant non à triompher d'un adversaire qui se défend et vous frappe, mais à vaincre une résistance passive, elles doivent être mesurées, dosées en quelque sorte sur le degré d'obstination de la partie adverse ». *Op. cit.*, p. 422.

vie internationale, état où est admis le principe qu'on peut se faire justice soi-même.

La procédure pacifique des différends internationaux n'étant pas assez développée et la liberté absolue de faire la guerre ne rencontrant aucun obstacle, plusieurs auteurs inclinèrent à admettre la légitimité des représailles dans le but de restreindre aussi efficacement que possible le recours à la guerre, les considérant comme un mal moindre que la guerre elle-même¹.

Mais depuis le début de notre siècle la procédure pacifique des différends internationaux se développa sans cesse, restreignant ainsi l'emploi des représailles, dont la légitimité ne fut plus admise « que dans les conflits dont la nature politique excluait l'arbitrage »².

Ne se bornant pas à la limitation extrême de l'emploi des représailles, la doctrine moderne a commencé à contester même le principe de leur légitimité, surtout en ce qui concerne l'emploi de forces soit militaires, soit navales, en assimilant ce genre de représailles du point de vue objectif à la guerre³.

Mais même si on veut considérer les représailles comme des actes qui se distinguent des actes de guerre, il faut retenir que l'emploi de celles-ci n'était considéré par la doctrine comme licite qu'après épuisement de tous les moyens pacifiques en vue de réparer un acte injuste.

L'établissement de la Société des Nations en changeant

1. BAUDEVANT, *Ibid.*

2. N. POLITIS, *op. cit.*, p. 8.

La deuxième Conférence de la Haye a même effectivement obligé les Etats, en matières des dettes contractuelles, à recourir à l'arbitrage avant de faire usage de la force en vertu de la convention Porter de 1907.

3.. « La séparation entre la guerre et les représailles n'est pratiquement possible que s'il s'agit d'actes d'hostilité isolés, tels que l'embargo, ou la saisie d'une propriété publique ou privée. Mais lorsque les représailles se généralisent, lorsque l'Etat qui les exerce organise une expédition armée, procède à des bombardements ou à des occupations territoriales, il n'y a plus de différence spécifique avec la guerre : il serait contraire à la réalité des choses d'affirmer alors que la paix n'est plus rompue. Le seul critérium encore possible d'une distinction ne se pourrait trouver que dans l'expression de l'intention de l'agresseur manifestée par une déclaration de guerre. POLITIS, *op. cit.*, pp. 9-10.

l'aspect de la vie internationale a éliminé entièrement la nécessité des représailles ¹. Le Pacte de la Société des Nations prévoit non seulement le recours à la procédure pacifique pour le règlement de tous les différends, quelle que soit leur nature, mais oblige d'une façon impérative les Etats à recourir à cette procédure.

User des représailles avant de soumettre son grief soit à la procédure judiciaire, soit à la médiation obligatoire du Conseil, serait contraire à l'esprit du Pacte. Comme nous l'avons déjà remarqué les parties ne doivent pas commettre d'actes qui pourraient conduire à une rupture. Ce sont surtout les représailles qui peuvent provoquer la rupture des relations diplomatiques et amener la guerre ².

La déclaration faite par l'auteur de représailles, qu'il n'a aucun désir de provoquer la rupture ne peut absolument pas suffire, car elle ne donne aucune garantie que les relations ne seront pas rompues en réalité et que la guerre n'aura pas lieu.

Si l'Etat attaqué supporte sans protester les représailles, une éventualité dangereuse n'est pas à craindre, mais s'il est offensé par la conduite de son adversaire et riposte, cette faculté lui étant toujours reconnue par le droit international, la guerre ou tout au moins la rupture est imminente.

Si le Pacte avait admis la légalité des représailles, qui d'ailleurs ne doivent pas être confondues avec la légitime défense, réservée entièrement aux Etats avant la soumission du différend à la procédure pacifique ou pendant sa durée, il aurait privé l'Etat attaqué du droit de riposte. En effet, cette riposte aurait sans doute la guerre comme conséquence la plus probable; et il est nécessaire de souligner que « par le

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 509.

2. « Ce qui importe, en effet, avant tout dans la nouvelle organisation internationale, c'est le maintien de la paix. Tout ce qui va à l'encontre de ce but est inconciliable avec elle. Or les représailles envisagées ici constituent, quoi qu'en puisse dire ou souhaiter leur auteur, un danger pour la paix, car l'Etat attaqué peut, contrairement à toute prévision, y riposter et déclencher ainsi la guerre. » N. POLITIS, *op. cit.*, p. 13.

plus étrange renversement des rôles, c'est la victime des actes de violence et non leur initiateur responsable qui, considéré comme l'auteur d'une guerre injuste, tomberait sous le coup de sanctions collectives édictées par l'article 16 du pacte¹.

Quant aux représailles juridiques, économiques et financières à prendre avant de recourir à la procédure pacifique, elles sont considérées par certains auteurs comme admissibles, à condition toutefois qu'elles n'affectent pas les relations pacifiques. Pratiquement il est néanmoins difficile de tracer la limite entre celles qui peuvent conduire à la rupture et celles qui ne présentent pas ce danger. Doivent être toujours considérées comme défendues les représailles qui dans leur action directe produisent un effet en dehors des territoires des Etats auxquels elles s'appliquent².

Le différend italo-grec de Corfou et l'emploi par l'Italie de représailles militaires envers la Grèce ont posé pratiquement ce problème devant la Société des Nations. Le délégué de l'Italie affirma que le pacte admettait le recours aux représailles. Les représentants des autres pays combattirent énergiquement ce point de vue³.

Devant cette divergence d'opinions sur l'interprétation du pacte en ce qui concerne la légitimité des représailles, comme d'ailleurs au sujet des autres dispositions de celui-ci, le Conseil a décidé de soumettre au Comité spécial de juristes certaines questions concernant l'interprétation du pacte⁴. Le Conseil à la séance du 13 mars 1924 a fait sienne l'opinion de ce Comité⁵.

1. CH. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 384.

Comp. Henri A. ROLIN, *L'assemblée de Genève et le conflit italo-grec. Flambeau*, pp. 39 et suiv.

2. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 510.

Comp. POLIIS, *op. cit.*, p. 15.

3. *J. O.*, septembre 1913 p. 1314 et suiv.

4. Cette Commission se composait de : M. Adatci (Japon), Président ; Lord Buckmaster (Angleterre), M. Fromageot (France), M. Van Hamel (Secrétariat de la Société des Nations), Ralandi-Ricci (Italie), Uden (Suède), Villaurutia (Espagne), de Visscher (Belgique).

5. *J. O.* avril 1924, p. 525.

La question des représailles a été ainsi posée :

« Des mesures de coercition, qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, sont-elles conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du pacte quand elles sont prises par un membre de la Société des Nations contre un autre Membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles. »

Le Comité a donné la réponse suivante :

« Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil saisi du différend de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ».

Dans le premier paragraphe traitant du principe de légitimité des représailles, le Comité n'a donné qu'une réponse confuse : les représailles peuvent être ou ne pas être conciliables avec le pacte, mais on n'a pas indiqué notamment quelles mesures de coercition sont inconciliables avec le pacte.

On n'a donc pas répondu clairement à une question d'une si grande importance. Mais s'il y a, d'après l'opinion du Comité, des représailles qui sont jugées incompatibles avec l'économie du pacte, ce sont sans doute les plus graves, comme par exemple l'occupation du territoire, le bombardement, la destruction des navires, etc.¹.

Mais le principe lui-même des représailles armées n'était pas expressément condamné².

1. « Giebt es... ueberhaupt... Repressalien, deren Anwendung ohne den vorherigen Versuch der Streiterledigung unzulässig ist, so muss hierzu die friedliche Besetzung fremden Gebietes gerechnet werden, die sicherlich die schwerste Form der Repressalie bedeutet ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 509.

2. « Quoi qu'il en soit, la légitimité des représailles armées, sous l'empire du Pacte, est à nos yeux une question de principe et non une question d'espèce : estimant que le Pacte a condamné d'une façon absolue et *a priori* le recours à des mesures de cette nature, nous ne pourrions reconnaître au Conseil le pouvoir d'en admettre, dans un cas donné, la légitimité ». CH. DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 387-388.

Le Conseil, suivant l'avis du Comité, est juge de la nature de toutes les représailles et de leur application en espèce. Si elles sont, selon son opinion, incompatibles avec le pacte, il doit ordonner leur cessation immédiate. Quant aux représailles jugées compatibles, il est qualifié pour recommander aux parties de les faire cesser, dans le cas où elles pourraient entraver la marche de la procédure pacifique et surtout gêner son action médiatrice (art. 15, § 3).

Selon l'opinion de M. Visscher¹ une recommandation analogue pourrait dans certains cas être donnée indépendamment de toute appréciation au sujet de la légitimité des mesures de coercition, mais seulement selon les considérations d'opportunité; par exemple, en cas de retorsions, qui sont généralement jugées compatibles avec l'économie du pacte.

Etablissant une procédure pacifique spéciale de règlement des litiges internationaux, l'article 12 ne mentionne expressément que la procédure d'arbitrage et celle de conciliation. Une question se pose : les autres procédés de solution pacifique, consacrés par la Convention de La Haye de 1907, notamment les bons offices, la médiation traditionnelle, la médiation spéciale (art. 8 de la Convention du 18 octobre 1907), les commissions d'enquête, ne sont-ils pas abrogés par les dispositions de l'article 12?

Les traités spéciaux de Bryan ou les traités analogues restent-ils en vigueur ou non? Ces derniers, comme les traités d'arbitrage, sont expressément reconnus par le pacte (art. 21). Les Etats liés par ces traités sont obligés avant de recourir à la Société des Nations de suivre la procédure établie par les prescriptions de ces conventions : c'est, en général, seulement quand cette procédure ne réussit pas à aplanir la controverse, que les Etats sont tenus d'appliquer l'article 12 du pacte. Le même caractère est propre aux procédés facultatifs énumérés par la Convention de La Haye de 1907.

1. CH. de VISSCHER, *Ibid.*, p. 388.

Les Etats peuvent toujours recourir aux bons offices, à la médiation ou aux commissions d'enquête, avant de recourir au règlement prévu par le pacte sans toutefois porter atteinte à la disposition de l'article 12¹.

Or, si l'article 12 n'abroge pas les procédés soit obligatoires (traités spéciaux), soit facultatifs (Convention de La Haye de 1907) de solution pacifique des controverses internationales, il n'empêche pas non plus de conclure des conventions spéciales, établissant, par exemple, des commissions de conciliation qui ont également un caractère subsidiaire. L'institution même de ces commissions spéciales de conciliation a semblé tellement désirable, que la II^e Assemblée crut utile de recommander leur constitution.

Les Etats ayant conclu des conventions particulières, sont tenus, en principe, de soumettre leurs différends à l'appréciation de ces commissions, avant de recourir au Conseil. Mais si la Commission ne réussit pas à régler le différend, l'article 12 entre en jeu, en obligeant les parties en litige à accepter, soit la procédure d'arbitrage, soit celle de conciliation. Le Conseil est, dans le système du pacte, une institution de dernière instance, l'article 12 ayant un caractère impératif et non dispositif ou conventionnel; sa compétence ne peut pas être abrogée ou diminuée par des conventions quelconques².

L'expression : « la procédure de l'arbitrage » employée dans l'article 12, comment doit-elle être interprétée? Le mot « arbitrage » a-t-il seulement son sens étroit et technique ou équivaut-il au terme « règlement judiciaire »?

Pour répondre à cette question, une remarque préliminaire est nécessaire. Le mot « arbitrage » était autrefois employé dans le sens technique et ne pouvait signifier autre chose que

1. « Si toutefois ces procédés échouent, il nous semble que les parties se trouveraient en face de l'art. 12; elles ne pourront pas prétendre y avoir satisfait parce qu'elles auraient eu recours à une procédure pacifique que cet article ne mentionne pas ». J. RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, p. 84.

2. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 510.

le recours à un tribunal arbitral spécial à défaut de l'institution judiciaire internationale permanente; au fur et à mesure du développement de l'institution de l'arbitrage la nécessité d'une Cour de Justice Internationale apparut, comme expression de la différence entre l'arbitrage qui n'est qu'une forme du règlement judiciaire des différends internationaux, et la justice internationale devenue la seconde forme de ce règlement. Mais malgré cette distinction, on s'est habitué à employer le mot « arbitrage » pour désigner en général tout règlement judiciaire des différends internationaux.

Ainsi le mot « arbitrage » peut avoir la signification d'arbitrage au sens strict du mot, si nous lui appliquons une interprétation restrictive; il peut aussi englober et l'arbitrage *sensu stricto* et la procédure devant la Cour, si cette interprétation est extensive. Si l'on s'en tient au sens propre des mots, l'article 12 employant les termes « *sentences des arbitres* » ferait admettre la signification restrictive, qui, comme l'a justement observé M. Loder, « semble mal cadrer avec un arrêt de la Cour »¹.

Si au point de vue du sens littéral cette interprétation pourrait être admise, néanmoins dans l'esprit du pacte, l'expression « la procédure de l'arbitrage » implique une signification plus large, englobant l'arbitrage et la procédure juridictionnelle devant la Cour. C'est dans ce sens que se prononça le Comité des juristes, qui dans son rapport, élaboré par l'éminent professeur et juriste M. de Lapradelle, a constaté :

« Non seulement les dispositions du pacte, relatives à l'arbitrage doivent être considérées comme dominant aussi bien l'organisation d'une procédure arbitrale, au sens strict du mot, qu'une procédure devant la Cour, mais aux articles 12, 13, 15 du pacte, l'expression « l'arbitrage » doit être interprétée comme signifiant « *règlement judiciaire international* »².

1. B. C. J. LODER, La différence entre l'arbitrage et la justice internationale. *Bull. de l'Institut intermed. Internat.*, 1923, p. 262.

2. *Pr. Verb. Séance du Comité consultatif des Juristes* II vol., p. 696.

Conformément à cette opinion et prenant en considération la création de la Cour, la seconde Assemblée a amendé à l'unanimité¹ les articles 12, 13, 15, du pacte, en adaptant la procédure devant la Cour à celle de l'arbitrage². Ces amendements furent ratifiés par plus de 30 Etats, parmi lesquels se trouvaient tous ceux qui étaient représentés au Conseil, sauf l'Espagne. A cause de l'abstention de cette dernière, ils n'ont pas pu entrer en vigueur jusqu'ici.

La seconde Assemblée a ainsi formellement établi la distinction entre l'arbitrage et la justice internationale, tous deux étant compris dans leur sens strict et technique, distinction qui « se trouvait déjà implicitement dans le pacte, quoique exprimée de façon insuffisante »³.

La seconde phrase de l'article 12 : « Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil », est mal rédigée. Elle pourrait être cause de graves malentendus.

En effet, à la lecture, on pourrait croire que la sentence des arbitres et la recommandation du Conseil sont placées sur le même pied d'égalité et que même après la sentence arbitrale la guerre est prévue. Il en résulterait que les sentences arbitrales ne tranchent pas définitivement les controverses, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas obligatoires. Mais ce serait alors changer entièrement le caractère de l'arbitrage traditionnel dont les sentences sont absolument obligatoires et doivent être exécutées de bonne foi. Ce serait ne lui accorder qu'un caractère de conseil.

Certains auteurs, tout en condamnant les conséquences qui en dériveraient, admettaient, comme par exemple M. Georges Scelle, la possibilité d'une telle interprétation; d'autres, et

1. 43 Etats votèrent pour, 8 s'abstinrent.

2. Les mots en italique dans le texte de l'art. 12 (cités p. 73), 13 (cités p. 180), 15 (cités p. 189).

3. LODER, *op. cit.*, p. 270.

notamment MM. G. Padoux et Gaston, Moch, ont expressément interprété dans ce sens cette disposition de l'article 12. Dans son ouvrage sur « L'élaboration du Pacte »¹, M. Georges Scelle étudie d'une manière des plus substantielles la procédure pacifique des différends internationaux avant l'élaboration du pacte et constate qu'on peut ranger leur solution sous trois chefs, à savoir : 1° La solution judiciaire; 2° l'arbitrage à caractère juridico-diplomatique et enfin 3° la médiation.

Les dispositions du pacte, d'après l'auteur, sont empruntées au second projet Wilson. Celui-ci prévoit tout d'abord dans son article 5, § 1 que les Etats renonçant à employer la force contre un Etat membre, se conformant à la sentence des arbitres ou à la recommandation du Conseil; d'autre part, dans son article 5, § 2, après avoir énuméré certaines catégories de différends pour lesquels le recours obligatoire à l'arbitrage est établi, il engage les membres à exécuter de bonne foi les sentences des arbitres.

La comparaison de ces deux paragraphes de l'article 5 du projet du président Wilson a permis à l'auteur de tirer la conclusion suivante : « ... de cette juxtaposition de deux conceptions opposées il résulte que le projet prévoit deux espèces d'arbitrage : l'un l'arbitrage facultatif, dont la sentence n'est pas obligatoire pour les parties, à moins que l'une d'elles ne s'y conforme volontairement; l'autre, l'arbitrage obligatoire, dont la sentence doit être acceptée et exécutée. Mais alors ce n'est plus d'arbitrage qu'il s'agit au premier cas, c'est d'une simple médiation; et la conception nouvelle, outre qu'elle consacre l'évolution de l'arbitrage vers l'arbitrage diplomatique (ce qui au point de vue du maintien de la paix est excessivement dangereux), constitue au point de vue des principes une véritable hérésie² ».

L'auteur dit ensuite : « Nous ne pouvons nous empêcher de

1. Dans *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. I, p. 62-137.

2. *Ibid.*, p. 111.

regretter que l'on ait laissé subsister dans le texte du 14 février et ultérieurement dans le texte définitif du pacte, une conception aussi bâtarde que celle qui doit son origine au premier projet de M. Wilson¹, jumelé avec celui de la commission anglaise de Lord Phillimore et consacrée par le projet Hurst-Miller. Cette conception dénature la portée de l'arbitrage. Elle laisse subsister un doute sur la nature obligatoire de la sentence... »².

Dans son article « Du recours à la Société des Nations en cas de difficultés internationales³ » M. G. Padoux tire des dispositions des articles 12 et 13 les conclusions suivantes :

« Le système de l'article 12 serait excellent et constituerait un progrès remarquable dans la voie de la solution pacifique des conflits internationaux, si le mot arbitrage y était pris dans son sens usuel de décision mettant fin au litige. Il n'en est malheureusement rien. Entre l'arbitrage de l'article 13, qui est un arbitrage véritable et l'arbitrage de l'article 12, existe une différence fondamentale.

« D'après l'article 13, la sentence arbitrale tranche le différend et, sans imposer en propres termes l'exécution forcée, le pacte prévoit que le Conseil prendra des mesures pour en assurer l'effet. D'après l'article 12, au contraire, l'arbitrage ou le rapport du Conseil ne constituent guère autre chose que ce que l'on dénomme en procédure française un *préliminaire de conciliation*, une tentative pour amener un rapprochement. Ni la sentence des arbitres, ni le rapport du Conseil ne lient les parties auxquelles on réserve expressément la faculté de recourir aux armes, sous la seule condition de n'entamer les hostilités qu'à l'expiration d'un délai de 3 mois à dater de la sentence ou du rapport⁴ ».

M. Gaston Moch dans son article « Du droit de légitime défense dans la Société des Nations » constate avec réprobation

1. Ce projet n'était pas en réalité son premier, mais son second.

2. *Ibid.*, p. 113.

3. *R. G. D. I.*, 1920, pp. 86 et suiv.

4. *Ibid.*, p. 92.

que la deuxième phrase de l'article 12, pose comme une chose toute naturelle, « qu'un Etat peut recourir à la guerre trois mois et un jour après le prononcé d'une sentence qui lui déplaît ¹. »

Il est à notre avis impossible de partager ce point de vue; nous nous efforcerons d'établir que la seconde phrase du § 1 de l'article 12 ne prévoit pas l'institution d'un arbitrage spécial dont les sentences n'auraient pas un caractère obligatoire.

Sans aucun doute cette partie de l'article 12 est très mal rédigée, car elle lie l'un à l'autre deux cas, essentiellement différents par leur nature : celui de l'arbitrage et celui de la procédure de conciliation. Mais ce serait trop que tirer de là des conclusions allant aussi loin que MM. Padoux et Moch le prévoient.

Dans son paragraphe premier, l'article 12 consacre tout d'abord le principe : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige » et prescrit ensuite les normes du moratorium. Il pose des règles générales que les trois articles suivants vont développer ², à savoir : celle de l'arbitrage — l'article 13, celle de procédure devant la Cour Permanente de Justice Internationale — l'article 14 et celle de conciliation et de médiation — l'article 15; à trois modes de solution correspondent trois articles spéciaux. Il nous semble que, si le pacte voulait créer un mode spécial d'arbitrage, il l'aurait muni des règles respectives à suivre et, pour le moins, il aurait indiqué les litiges auxquels il doit s'appliquer. Sur ce point le pacte est absolument muet.

Mais ce mode spécial d'arbitrage serait-il vraiment indispensable? Nous ne le croyons pas. Le pacte, qui dans sa rédaction est très souple, établit une procédure suffisante pour tous les différends, aussi bien juridiques que politiques.

Pour les différends d'ordre juridique, deux modes de solution sont prévues : celui de l'arbitrage traditionnel et celui de la procédure judiciaire devant la Cour. L'arbitrage n'est pas obligatoire. L'article 13 § 1 stipule seulement que certaines

1. *La paix par le Droit*, n° 7-8, 1923, p. 295.

2. Comp. POLLOCK, *op. cit.*, p. 140.

catégories de différends sont susceptibles « généralement » de l'arbitrage. Ceux-ci peuvent être portés, soit devant le tribunal arbitral spécial, soit devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Tous les autres différends peuvent également être soumis aux tribunaux arbitraux : l'énumération de différends susceptibles « généralement » de l'arbitrage ne comporte aucune restriction ; dans ces différends, aussi bien l'élément juridique que l'élément politique peuvent prédominer. Et c'est uniquement de la volonté des parties que dépend le fonctionnement des tribunaux arbitraux que ce soit selon les principes d'équité et même quelquefois d'opportunité et alors nous aurons affaire à l'arbitrage juridico-diplomatique ou selon ceux du droit strict, ce qui attribuera à l'arbitrage un caractère judiciaire.

En ce qui concerne toutes les controverses pour la solution desquelles les parties ne sont pas tombées d'accord par voie d'arbitrage ou par la procédure juridictionnelle devant la Cour, la procédure de médiation est établie. Nous voyons donc que l'économie du pacte prévoit : 1^o la solution juridictionnelle par le recours à la Cour ou à l'arbitrage juridictionnel ; 2^o le cas échéant le règlement par l'arbitrage juridico-diplomatique, et 3^o la médiation obligatoire. Il nous semble donc superflu de procéder à la création d'une institution d'arbitrage aux sentences facultatives, qui serait la négation du principe même de l'arbitrage.

D'ailleurs, si même ce mode d'arbitrage existait, il ne constituerait pas une institution complète ayant pouvoir de prononcer les sentences. De l'article 15, § 1, comportant l'obligation de porter devant le Conseil le litige qui « n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13 » il semble ressortir *a contrario* que les parties dans le cas de la soumission de leur litige à un tribunal arbitral, soi-disant prévu à l'article 12¹

1. En effet, si le Pacte avait prévu le mode spécial d'arbitrage, il ne pouvait le faire ailleurs que dans l'article 12, § 1, les autres articles du Pacte ne pou-

seraient libres de dessaisir le tribunal arbitral de l'affaire qu'elles lui ont soumise et même obligés dans les conditions établies de la porter devant le Conseil.

D'ailleurs, quelle portée auraient les sentences éventuelles de cet arbitrage ? En posant l'obligation d'exécuter de bonne foi les sentences rendues et de ne pas recourir à la guerre contre la partie qui s'y conforme, l'article 13 ne prévoit que l'arbitrage traditionnel. Mais l'article 12, § 1, seconde phrase, ne parle que du moratorium de 3 mois. A défaut d'une disposition quelle qu'elle soit nous pouvons affirmer que cette sentence n'aurait aucune valeur, que la partie perdante pourrait toujours déclarer la guerre à son adversaire, que celui-ci se conforme à la sentence arbitrale ou non.

On ne peut aucunement affirmer que l'Etat se conformant à la sentence de cet arbitrage spécial, serait à l'abri des attaques de son adversaire. La disposition de l'article 12, § 2 du projet du pacte du 14 février, conçue comme il suit : « Elles ne devront jamais recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui se conformera à la sentence des arbitres ou à la recommandation du Conseil exécutif », ne figure pas dans la rédaction définitive de l'article 12 du pacte et ne fait que compléter l'article 13 du pacte¹ dans sa partie concernant l'arbitrage. La partie de l'ancien article 12 traitant de la recommandation du Conseil disparut définitivement, car l'article 15 du projet du 14 février prévoyait la même disposition². L'absence du § 2 de l'ancien article 12 cité ci-dessus ne changea en rien le système du pacte : il disparut des dispositions générales de l'ancien article 12, mais pour s'ajouter à ses dispositions spéciales.

Toujours est-il que, en prenant en considération les dispositions du pacte, ces sentences n'auraient aucune autre valeur,

vant avoir rien de commun avec l'arbitrage aux sentences facultatives. L'article 13 prévoit l'arbitrage traditionnel, l'article 14 le règlement judiciaire par la Cour, enfin l'article 15 ne parle que de la conciliation et de la médiation.

1. Comp. l'article 13, § 2, du projet du 14 février.

2. L'article 15, § 3 du projet du 14 février.

sauf l'obligation de respecter le moratorium. Mais alors ce mode d'arbitrage serait de beaucoup inférieur dans ses conséquences non seulement à l'arbitrage proprement dit, mais même à la recommandation unanime du Conseil. Dans ce dernier cas, les membres de la Société des Nations sont tenus « à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conformera aux conclusions du rapport » (art. 15, § 6).

Admettre ce mode d'arbitrage, serait non seulement renoncer au progrès de l'institution de l'arbitrage, mais encore reculer en acceptant le principe doctrinal de la seconde moitié du XIX^e « matériellement libres de lui obéir, les parties sont aussi libres de le saisir¹ ».

Cette seconde phrase du § 1 de l'article 12 doit être interprétée simultanément avec l'article 13, § 4, qui n'est que le développement des règles spéciales établies pour l'arbitrage. L'article 12, nous le répétons, ne prévoit que les dispositions générales, c'est l'article 13 qui prescrit dans quelles conditions elles doivent fonctionner en matière d'arbitrage. D'après l'article 13, § 4, les membres de la Société des Nations s'engagent « à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». De cette règle on peut déduire *a contrario*, que le recours à la guerre est permis, si l'Etat n'exécute pas la sentence rendue. Réservant l'examen détaillé du rôle du Conseil de la Société des Nations en cas de l'inexécution des sentences, au moment de ce-lui des dispositions de l'article 13, nous nous bornons à constater ici, que c'est seulement le recours à la guerre d'un caractère spécial en cas d'inexécution de la sentence que vise l'article 12².

Cette guerre ne doit pas être déclarée avant le délai de 3 mois à partir de la date à laquelle la sentence des arbitres a été rendue. Le même délai s'applique aux arrêts de la Cour. C'est seulement à l'expiration complète de ce délai (3 mois et

1. A. DE LAPRADELLE, *La Conférence de la Paix*, p. 797.

2. Il est nécessaire de souligner que le terme « guerre » ne correspond pas dans ce cas à sa notion traditionnelle; il n'exprime ici, à notre avis, que le recours à la force en vue d'exécuter la sentence rendue.

un jour) qu'un Etat pourrait recourir à des mesures coercitives contre le pays qui n'obéit pas aux arrêts ou aux sentences.

Avant cette éventualité, la Société des Nations doit exercer une pression sur l'Etat perdant afin de faire obéir à la sentence ou à l'arrêt et de prendre, en cas de refus, toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de sa décision. C'est seulement si à défaut de l'unanimité, le Conseil ne peut assurer l'exécution, que l'article 12 ouvre à l'Etat gagnant la possibilité de recourir à la force, prenant sur lui d'exécuter cette sentence.

Cet Etat serait considéré alors comme mandataire tacite de la Société des Nations¹ et la guerre qu'il entreprendrait serait licite. C'est la seule espèce de guerre licite dans le cas où les parties choisissent la procédure arbitrale pour la solution de leur différend.

C'est seulement cette guerre d'exécution que prévoit l'article 12, § 1, seconde phrase, et non une guerre particulière entre les parties en litige, comme on pourrait le croire d'après sa rédaction.

C'est, semble-t-il, à l'insuffisante distinction entre ces deux notions, guerre particulière et guerre d'exécution, qu'est due la rédaction finale de cette disposition.

La même règle d'observer le moratorium de 3 mois oblige aussi les Etats dans le cas de la procédure de conciliation, et indépendamment de la façon dont est donné le rapport, fût-il accepté par l'unanimité ou par la simple majorité de voix, bien que la question du vote des rapports soit d'une importance primordiale :

1° Si le rapport est voté à l'unanimité des voix (le vote des parties ne compte pas dans le vote des rapports), les Etats s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre l'Etat qui se conformera à ses conclusions. Dès lors deux éventualités sont à envisager : 1° Aucun des Etats en litige n'acceptera le rap-

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 512.

port unanime du Conseil, et par conséquent ne s'y conformera; dans ce cas, le rapport n'aura aucune force obligatoire, et tout Etat en litige pourra déclarer la guerre à son adversaire, auquel cas cette guerre aura le caractère d'une guerre de duel; 2° un des deux Etats en litige acceptera le rapport unanime : alors ce rapport aura force obligatoire, dans ce sens que l'adversaire ne pourra pas déclarer la guerre à la partie qui s'y conforme. Mais si l'adversaire n'exécute pas les conclusions du rapport, l'Etat qui s'y conforme pourra lui déclarer la guerre, et cette guerre sera considérée comme particulière, bien que l'adversaire n'ait commis aucune violation du pacte, n'étant pas tenu à l'exécution des conclusions des rapports comme cela a lieu dans le règlement arbitral ou judiciaire.

L'Etat gagnant ne sera pas considéré comme tacite mandataire de la Société des Nations, quoique la guerre ait le caractère exécutoire. Le Conseil n'est pas obligé à assurer l'exécution des conclusions de son rapport, comme dans le cas d'une sentence arbitrale.

2° Si le rapport n'est pas pris à l'unanimité, il n'a aucune portée; les Etats sont libres, après l'expiration du moratorium, d'agir comme ils jugeront nécessaire. Une guerre de ce genre aura le caractère d'une guerre de duel.

Le projet du pacte du 14 février donna plus de garanties de conservation de la paix que le pacte. Tout d'abord l'article 12 prévoyait l'obligation de ne jamais recourir à la guerre contre un Etat qui se conformerait à la recommandation du Conseil (art. 12, § 2); par la suite le rapport rendu à l'unanimité a été assimilé à la sentence arbitrale, quant aux garanties collectives d'exécution (art. 15, § 3). Une observation semblerait possible, c'est que le rapport pris à la majorité des voix d'après le projet du 14 février avait la même portée, si l'on interprète ces dispositions dans le sens extensif, en vue de sauvegarder la paix, que le rapport unanime d'après le pacte, et que la recommandation unanime du Conseil, d'après le projet du 14 février, avait la même valeur qu'une sentence arbitrale. Ce fut peut-être pour empêcher de tirer de pareilles

conclusions de l'article 12, § 2 quant à la portée de la recommandation donnée par le Conseil à la majorité des voix, que ce paragraphe fut supprimé dans la dernière rédaction du pacte. De quelque façon que ce soit, le pacte a donc toujours considérablement diminué l'importance de son rapport.

Le moratorium de guerre devrait être de même, à notre avis, strictement observé dans le cas où, conformément à l'article 15, alinéa 8, le Conseil reconnaissant dans son rapport le caractère non international du différend, s'abstiendrait de donner aux parties quelque recommandation que ce soit.

Les Etats dans ce cas, si l'on admet leur liberté quant à l'appréciation des mesures à suivre, doivent incontestablement observer le délai de 3 mois.

L'article 12 est très impératif sur ce point; il emploie l'expression « en aucun cas » les Etats ne doivent recourir à la guerre avant le délai de 3 mois après le rapport du Conseil. La dessaisie de l'affaire par le Conseil en vertu de l'article 15 alinéa 8 est faite au moyen d'un rapport; il s'ensuit que l'application du délai de 3 mois obligerait sans aucun doute. Le moratorium, qui dans certains cas, n'est que la dernière planche de salut de la paix et le suprême espoir d'éviter la guerre ne se prête absolument pas à une interprétation restrictive et ne peut être abrogée que par des dispositions formelles du pacte, dispositions qui dans ce cas font défaut.

Le caractère catégorique et absolu des dispositions de l'article 12 permet d'affirmer que, en cas de guerre licite entre les Etats en litige, guerre prévue par le pacte, l'intervention des tierces puissances ne peut avoir lieu avant la stricte observation des dispositions de l'article 12¹.

Si un Etat autre veut prendre part à cette guerre sans avoir intervenu dans la procédure pacifique, il doit préalablement saisir le Conseil des griefs qu'il a vis-à-vis de l'Etat auquel il veut déclarer la guerre, et ensuite attendre trois mois après le rapport du Conseil.

1. Quant aux détails, voir p. 224, 226 et ss.

Quant à l'intervention des Etats tiers dans la guerre d'exécution, au cas où l'Etat perdant refuse de se conformer soit aux sentences des arbitres, soit aux arrêts de la Cour, cette intervention ne peut avoir lieu sans un mandat spécial de la Société des Nations¹.

L'obligation du moratorium s'applique aussi bien aux Etats membres de la Société des Nations qu'aux Etats non membres, au cas où ces derniers acceptent la procédure établie par le pacte (art. 17, § 1).

Le paragraphe 3 de l'article 12 traite des délais dans lesquels les sentences arbitrales et les rapports du Conseil doivent être rendus.

Il prescrit que les premières doivent être prononcées dans un délai « raisonnable ». Cette expression n'a pratiquement aucune signification. Le mot « raisonnable » est trop vague pour pouvoir établir aucune stricte obligation. Si donc les parties à la suite d'un compromis soumettent la question litigieuse, soit à la Cour, soit au Tribunal spécial d'arbitrage, elles peuvent mentionner le délai dans lequel le différend doit être réglé. Mais si une pareille disposition fait défaut, c'est exclusivement de l'appréciation des arbitres ou de la Cour que dépend la détermination du temps dans lequel le litige doit être réglé. Le choix par les Etats d'une voie judiciaire, impliquant la renonciation définitive des parties en litige à régler leur différend par recours aux armes, assure pleinement la solution pacifique des différends, sans compter toutefois la possibilité éventuelle d'une exécution forcée².

Les dispositions de l'article 12, § 3, concernant le délai dans

1. « Im Falle der Nichtausführung eines Schiedsspruches durch die unterlegene Partei und in anderen Fällen, wo ein einzelner Staat gleichsam als Organ des Bundes einen Bundeskrieg führt, darf sich nicht jedes beliebige andere Mitglied gleichfalls in den Krieg einmischen. Vielmehr darf dies nur auf Grund eines besonderen Auftrages des Bundes geschehen ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 514.

2. La Convention de la Haye n'a pas prévu de délai, dans lequel les différends doivent être réglés. La durée moyenne de la procédure arbitrale, comme l'a démontré l'expérience, était d'environ 15 mois.

lequel le rapport du Conseil doit être pris, sont, au contraire, très strictes. Ce « rapport doit être présenté dans les six mois à compter du jour où il (le Conseil) aura été saisi du différend ».

Tout d'abord, il serait nécessaire de fixer la date où commence ce délai. Deux moments pourraient être pris en considération, à savoir : celui où le Secrétaire général est avisé du différend et celui où le Conseil de la Société des Nations en est saisi, c'est-à-dire le moment où le président du Conseil prend connaissance de la requête.

La première alternative est préférée par M. Ray¹ qui affirme que : « ce serait le seul moyen d'assurer le respect véridique de la règle du délai maximum de 6 mois » MM. Schucking et Wehberg — et nous nous permettons de partager leur point de vue — trouvent meilleure la seconde solution².

L'article 12 dit : « du jour où il (Conseil) aura été saisi du différend ». Cela nous paraît ne pas laisser subsister le doute auquel semble donner lieu l'article 15, § 1, seconde phrase. Cet article, prescrivant l'obligation de porter les différends devant le Conseil, dit : « A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête ou d'un examen complet. »

Le délai, à notre avis, doit commencer du moment où le Conseil s'occupera effectivement de la question litigieuse et ce moment est celui où le président du Conseil prend connaissance de la demande d'une partie et non celui de la présentation de la requête devant le représentant d'un organe technique de la Société des Nations, dont les travaux dans l'espèce ne pourront être considérés que comme préliminaires. D'ailleurs, ces deux moments : la déposition d'une plainte au Secrétariat général et la prise de connaissance de cette plainte par le conseil sont bien proches l'un de l'autre.

En général, en cas de doute, l'interprétation du moratorium doit être faite dans le sens le plus large si l'on considère le but de cette institution.

1. *Op. cit.*, p. 83.

2. *Op. cit.*, p. 515.

Le délai pour l'établissement du rapport est le même pour le Conseil et pour l'Assemblée de la Société des Nations. C'est une obligation stricte, dont l'inexécution pourrait avoir des conséquences très graves. Si le Conseil ou l'Assemblée manquait à son devoir, le rapport n'existerait pas et les parties en litige reprendraient leur liberté d'action et cela sans besoin d'attendre le délai de 3 mois. Celui-ci oblige les parties en cas de présentation du rapport; si le rapport est absent, le devoir disparaît. D'ailleurs, il n'est pas besoin d'un délai de trois mois pour se rendre compte de l'utilité de la recommandation du Conseil et de l'avantage qu'il y a à s'y conformer¹.

L'établissement d'un délai déjà précis dans lequel le rapport doit être présenté, a pour but de peser sur le Conseil, afin qu'il règle l'affaire aussi vite que possible et surtout de donner aux Etats l'assurance que le règlement de leur différend ne traînera pas indéfiniment.

Il est évident qu'au cas où le délai prescrit ne suffirait pas au Conseil ou à l'Assemblée pour l'élaboration du rapport, les parties sont libres de le proroger par un accord spécial. L'accord des parties ne peut en aucun cas viser l'amoindrissement de l'obligation imposée par le pacte. Cependant les parties jouissent d'une entière liberté en ce qui concerne l'affermissement par des conventions spéciales des dispositions ayant pour but le maintien de la paix. Dans le cas où les Etats en litige ne tombent pas d'accord quant au choix de la procédure juridictionnelle (l'arbitrage ou la Cour) pour le règlement de leur différend et où le Conseil ne réussit pas à donner son rapport à l'unanimité, les parties reprennent leur liberté sous condition d'observer le moratorium.

1. «... wir kommen zu dem nicht sonderlich erfreulichen Resultat, dass in solchem Falle fuer die betroffenen Staaten die Schranken in Wegfall kommen, die das Status des Voëlkerbundes dem *ius belli* gesetzt hat. Das bedenkliche dieser Schlussvolgerung vom Standpunkt der Erhaltung des Weltfriedens wird freilich dadurch einigermassen beseitigt, dass dem Voëlkerbund immer die Moeglichkeit des Einschreitens auf Grund des art. 11 ausbleibt». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 516.

Le délai maximum qui doit écouler entre le moment où le Conseil est saisi d'un différend et celui de la reprise de la liberté d'action par les Etats, est au plus de 9 mois : 6 mois prévus pour l'établissement d'un rapport et 3 mois de moratorium. C'est la garantie minimum, absolument insuffisante, que le pacte accorde pour le maintien de la paix.

Ce délai maximum de 9 mois est inférieur à celui que prévoient les traités Bryan et dont la durée est de 11 mois. Mais cette infériorité existe surtout en ce qui concerne, ainsi que nous l'avons déjà constaté¹, la non augmentation des forces militaires.

Les traités Bryan, du type de Salvador, comportent pour les Etats contractants la prescription formelle de ne pas augmenter le programme des forces militaires et navales pendant la durée des travaux de la Commission internationale d'enquête, à moins que l'attitude d'une tierce puissance ne les y contraigne.

Le pacte ne contient pas de dispositions analogues. Les Etats ont donc toute liberté d'augmenter leurs armements pendant la procédure pacifique. Cela nous semble bien regrettable et dangereux pour la sauvegarde de la paix. L'augmentation des armements pendant la procédure pacifique ne s'accorde pas avec la volonté des Etats en litige de régler leur dispute à l'amiable, crée une atmosphère défavorable à l'apaisement des esprits dans les Etats en litige et ce qui est plus grave, peut compromettre les résultats du moratorium.

A notre avis, l'augmentation des forces armées doit être interdite en général, mais surtout pendant la durée de la procédure judiciaire, procédure qui implique la solution pacifique des litiges.

1. Voir page. 36.

Article 13.

« Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale (*ou judiciaire*) et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage (*à un règlement arbitral ou judiciaire*).

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale (*ou judiciaire*), on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est le Cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

(*La cause sera soumise à la Cour permanente de Justice Internationale, ou à toute juridiction ou cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures*).

Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

L'article 12 établit les règles générales de la procédure pacifique, l'article 13 les développe relativement à l'arbitrage.

La première question qu'il fallait résoudre quant à son importance, c'est de savoir si l'arbitrage prévu par le pacte est obligatoire pour certaines catégories de différends, ou au contraire s'il est seulement « recommandé », c'est-à-dire facultatif.

La première et la seconde Conférence de Paix en 1899 et 1907 furent un terrain de lutttes acharnées entre les partisans et les adversaires de l'arbitrage obligatoire. Ce sont ces derniers qui l'emportèrent. Mais malgré cette défaite, les partisans de l'arbitrage obligatoire menèrent une propagande doctrinale et politique pour faire triompher leur cause. Le grand nombre de congrès et conférences qui depuis eurent lieu ne se lassaient jamais de proclamer dans leurs résolutions la réalisation du principe de l'arbitrage obligatoire; à ces réunions assistait, comme l'on sait, l'élite intellectuelle du monde entier qui incarnait en elle les idées du progrès de l'humanité.

Malgré la résistance qui existait dans les chancelleries à l'égard du traitement juridique de certains différends internationaux, l'arbitrage obligatoire, à un moment donné, était proche à sa réalisation. Nous avons vu que plusieurs projets de la future Société des Nations, parmi lesquels le projet House et tous les drafts du président Wilson, l'ont adopté.

Que dit le pacte dans cette matière? Quelle place a-t-il réservée à l'arbitrage obligatoire? Est-ce qu'il donne la préférence à la solution judiciaire des disputes internationales ou, au contraire, à la solution politique?

La distinction courante des différends internationaux en deux catégories: juridique et politique, devrait avoir une très grande répercussion sur leur règlement pratique. Malheureusement la vie quotidienne a prouvé le contraire.

Il n'est guère facile de donner l'exacte définition des conflits justiciables. Plusieurs ont été proposées¹, mais elles n'ont pu apporter la solution du problème. On se heurte à une double objection, comme l'ont très justement observé MM. Marshall Brown et M. Politis dans leur rapport : « La classification des conflits comportant un règlement judiciaire »

1. Pour les détails voir BALCH. Différends juridiques et politiques dans le rapport des Nations. (*R. G. D.* I., 1914, p. 137, s.).

présenté à la session de l'Institut du Droit International de Grenoble en 1922.

1° Il n'existe pas de critérium sûr permettant de définir les conflits justiciables; « dire que ce sont ceux qui, pouvant être permutés en droit, comportent un règlement par application d'une règle de droit, ce n'est pas résoudre mais simplement reculer la difficulté. Il faudrait en effet commencer par définir la règle de droit et dresser la liste des principes généralement reconnus comme étant des règles obligatoires du droit des gens. Cela conduirait à une tâche immense et actuellement impraticable : celle de la codification du droit international ¹ »
2° la classification de ces conflits n'aurait pas grande utilité pratique; « Le conflit le plus sûrement justiciable, celui qui implique l'application d'une règle incontestée de droit, cesse de l'être aussitôt que, par quelque côté, il présente un intérêt politique ² ».

Un exemple frappant peut montrer la justesse de cette affirmation. L'interprétation d'une clause d'un traité relatif aux tarifs de chemins de fer, sans aucun doute, peut présenter le caractère d'un différend susceptible d'un règlement judiciaire. A la deuxième Conférence de La Haye en 1907, on le considéra cependant comme non justiciable, si en cas de rapports tendus entre les Etats, des trains de marchandises étaient retenus en vue d'une mobilisation militaire.

C'est très rarement que le différend est présenté sous un aspect purement juridique. Le plus souvent les considérations politiques et juridiques se mêlent : dans les uns, c'est l'élément juridique qui prend le dessus, dans les autres, c'est l'élément politique ³.

1. *Annuaire de l'Institut du droit international*, 1922, p. 25.

2. *Ibid.*, p. 28.

3. « Denn zwischen « Rechtsfragen » und politischen Fragen besteht keine objectiv feststehende, abstrakte Grenze; die Entscheidung darueber, ob eine Frage *nur* Rechtsfrage oder *auch* politische sei, ist mit der individualitaet des Falles innig verknuepft ». LAMMASCH, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange*, vol. II, p. 105.

Voilà la cause des réserves qui accompagnent presque toujours les traités généraux d'arbitrage et qui ont permis aux Etats de mauvaise volonté d'esquiver l'obligation de porter leur différend à l'arbitrage et cela grâce à leur libre appréciation quant à l'application des réserves dans un cas concret. Ces réserves n'étaient donc qu'une expression de la liberté absolue des Etats de régler leurs disputes, même de caractère justiciable, par voie politique.

Pour réaliser des progrès dans le domaine de l'arbitrage international, il fallait tout d'abord supprimer les réserves traditionnelles, dont on abusait tant, et ensuite admettre le droit de citation directe se trouvant implicitement dans la notion de l'arbitrage obligatoire, en privant ainsi les parties du droit d'appréciation *subjective* de la question si le différend concret entre dans les catégories prévues par le traité général d'arbitrage et en soumettant cette question à l'appréciation *objective* d'un tribunal. Admettre cette règle, c'est faire un grand progrès en s'approchant de la procédure judiciaire nationale.

L'arbitrage obligatoire et la justice internationale, bien que l'une et l'autre aient une même source, la convention entre les Etats de soumettre tous les litiges, ou une catégorie seulement, à un règlement judiciaire, se distinguent surtout par l'organe qui en est chargé.

Dans son principe, l'arbitrage obligatoire implique la citation directe : c'est-à-dire que le différend peut être soumis à un tribunal par une des parties sans le consentement de son adversaire. Mais le concours de cet adversaire est indispensable quant à la constitution du tribunal arbitral. Ainsi la meilleure garantie du fonctionnement infaillible de l'arbitrage obligatoire consisterait dans la création d'un tribunal permanent pouvant agir au moment où la nécessité s'en présentera. Jusqu'ici ce postulat n'a pas été réalisé. La soumission d'un différend déterminé à l'arbitrage en exécution d'un traité général, nécessitait chaque fois le concours des deux parties, tout au moins en ce qui concerne le choix des juges.

Au cas où un traité général d'arbitrage serait conclu entre deux Etats, on pourrait encore concevoir la possibilité de la création d'un tribunal arbitral spécial, ayant un caractère permanent dans le sens indiqué ci-dessus. Mais si le traité général d'arbitrage est universel, la nécessité d'un seul organe judiciaire permanent apparaît clairement; sans cet organe l'arbitrage obligatoire pourrait rester lettre morte. C'est un engagement qui ne jouerait pas, c'est une obligation qui pourrait devenir illusoire¹. En effet, on ne saurait concevoir l'existence d'environ quinze cents tribunaux spéciaux.

La question de l'application d'un traité d'arbitrage universel est donc liée d'une façon singulière à l'institution d'une Cour permanente. D'autre part, le fonctionnement de la Cour dans son rôle de juge dépend dans une grande mesure de l'existence de l'arbitrage obligatoire, car sans cela elle n'aurait, en principe, aucune compétence obligatoire. L'arbitrage obligatoire et la juridiction obligatoire de la Cour ne forment donc, comme il ressort de ce que nous avons dit, que deux faces d'un seul problème.

L'établissement d'une Cour permanente, au sens propre du mot, aurait encore une autre conséquence salubre. Composée non de juges occasionnels, mais de véritables magistrats pré-établis, qui ne seraient plus aptes de devenir d'amiabes compositeurs, mais dont le rôle consisterait à « dire le droit », elle contribuerait au perfectionnement du droit international « de façon à ce que les règles du droit se multipliant et se précisant, tous les conflits peu à peu puissent être confrontés avec ces règles de droit. Ainsi le domaine du conflit politique se trouverait progressivement réduit jusqu'à disparaître à un moment donné². »

Ce sont ces conséquences heureuses que nous offre l'établis-

1. Comp. le discours de M. Fernandes. 1^{re} Ass., 20^e séance pl. p. 14.

2. G. SCHELLE, *L'élaboration du Pacte*, pp. 109-110.

sement d'un traité général collectif d'arbitrage obligatoire et son corrélatif la Cour Permanente Internationale.

Le pacte, en établissant la procédure pacifique obligatoire, l'applique à tous les différends, aussi bien politiques que juridiques sans exception. C'est un grand progrès que réalise la Société des Nations en soumettant tous les différends politiques à la procédure pacifique obligatoire. Est-ce que le même progrès a été réalisé dans le domaine des différends d'ordre juridique ? Malheureusement non : l'arbitrage obligatoire, même dans des limites très restreintes, fait défaut.

Cette question est réglée par l'article 13, § 1 et § 2 du pacte, qui d'ailleurs comme d'autres articles, ne peut pas servir d'exemple de clarté d'idées. L'emploi des mots « à leurs avis » et « généralement » a obscurcisingulièrement les dispositions de cet article et selon l'opinion du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations, a privé l'arbitrage de son caractère obligatoire.

L'interprétation de ces dispositions a été discutée par le Comité des Juristes pendant l'élaboration du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. Une vive discussion s'engagea au sein du Comité sur la portée des mots « à leur avis » et « généralement » et par conséquent sur le caractère de l'arbitrage. La majorité du Comité se prononça en faveur de l'arbitrage obligatoire¹.

Il nous semble qu'il n'est pas inutile de citer quelques-unes des opinions pour :

« Les mots « à leur avis » semblent taffaiblir ces termes. Mais on doit supposer la bonne foïdes Etats en cause. Le mot « généralement » atténue encore la force de l'idée. Mais il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 13 les Etats sont

1. Ce furent : MM. A. de Lapradelle (France), rapporteur, le sénateur R. Altamira (Espagne), R. Fernandes (Brésil), F. Hagerup (Norvège), le Dr Loder (Pays-Bas), Lord Phillimore (Grande-Bretagne), A. Ricci-Busatti (Italie), E. Root (Etats-Unis).

La minorité était représentée par MM. Adatci (Japon) et le sénateur Baron Descamps (Belgique).

convenus de se soumettre à l'arbitrage obligatoire dans un certain nombre de cas¹ ».

« Les membres de la Société des Nations ne sont pas libres de choisir : c'est à l'arbitrage qu'ils doivent soumettre leurs litiges. Le mot « généralement » ne doit pas être pris trop sérieusement, ce n'est qu'une imprécision². »

Et contre :

« Malheureusement on a, dans le pacte, ajouté le mot « généralement » ce qui réduit sensiblement la portée de la définition et en change l'idée. En effet, aux termes du pacte il est laissé aux Etats de décider si une question est susceptible d'arbitrage ou non³. »

M. Adatci croit que : « Si l'on examine impartialement les articles 13 et 17 du pacte, on se rendra compte qu'ils indiquent clairement que le pacte ne vise que les Parties ensemble. Cette conclusion est corroborée par l'histoire du pacte, telle qu'elle ressort des discussions de la Commission qui le prépara à la Conférence de Paris⁴ ».

Le point de vue de la Commission ne fut pas accepté par le Conseil qui, dans sa session de Bruxelles, décida, conformément au rapport présenté par M. L. Bourgeois le 27 octobre 1920, de remanier les articles de l'avant-projet de la Cour élaboré par le Comité des Juristes qui se basait sur l'arbitrage obligatoire, en ne lui attribuant qu'un caractère facultatif⁵.

1. M. A. DE LAPRADELLE, dans son rapport présenté au nom du Cte des Jur. *Pr. Verb. de séances du Comité de Juristes*, p. 728.

2). LODER, *Ibid.*, p. 240.

3. Le BARON DESCAMPS *ibid.* p. 110.

4, *Ibid.*, p. 225, et s.

Pour les autres opinions voir : *Ibid.*, pp. 18, 225, 228, 229, 230, 235, s.

5. « Considérant que la rédaction proposée par les Juristes de la Haye tend à modifier le principe qui donne aux parties le droit de choisir entre les deux alternatives pour la solution d'un différend ayant surgi entre elles, soit de la procédure judiciaire, soit du recours au Conseil;

Considérant que cela constituerait une modification à l'article 12 du Pacte;

La première Assemblée a confirmé ce point de vue.

La question de la suppression du mot « généralement » a été également l'objet de discussion de la première Commission de la II^e Assemblée. Les Gouvernements danois, norvégien et suédois ont chacun présenté la proposition de supprimer ce mot « généralement » en vue de rendre plus absolue et précise l'obligation de recourir à l'arbitrage dans les différends énumérés par l'article 13, § 2.

La sous-commission de la première Commission s'opposa à cet amendement et proposa de conserver la rédaction actuelle de l'article 13, § 2¹. La Commission à l'unanimité (moins M. Zahle, Danemark) a adopté la proposition de sa sous-commission²; ce qui fut confirmé par l'Assemblée³.

Ainsi l'arbitrage n'a qu'un caractère facultatif. Les mots « à leur avis » et « généralement » ne sont donc, sous une autre forme, que les anciennes réserves au sujet de l'indépendance, de l'honneur national et des intérêts vitaux.

Le pacte a donné la prédominance à la solution politique des conflits par la procédure de conciliation, exercée par le Conseil.

Un autre point de vue est celui de M. Ray :

« Si l'on rapproche les trois formules par lesquelles commencent les articles 12, 13 et 15, on verra que, dans la pensée des rédacteurs du pacte, l'arbitrage apparaît comme la voie

Estimant, qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas lieu d'envisager des modifications à ce Pacte, qu'il s'agit simplement d'appliquer... » Extrait du rapport présenté par M. Léon Bourgeois. *J. O.*, déc. 1920, p. 15.

1. « La Commission des amendements s'oppose à cet amendement identique comme contraire à l'esprit du Pacte. Celui-ci n'a pas voulu introduire l'arbitrage obligatoire, ce qui résulte aussi des mots « à leur avis » dans le premier alinéa de l'article 13 : il a voulu laisser aux parties en litige le choix entre différents recours à l'arbitrage du Conseil, éventuellement de l'Assemblée de la Société des Nations, avec l'obligation cependant de choisir un de ces modes de règlement. Dans ce système, l'arbitrage obligatoire qui, d'ailleurs, s'est toujours heurté à l'objection des intérêts vitaux, de l'honneur, etc... n'est pas à sa place ». 2^e Ass. I, *Comm.* p. 151.

2. 2^e Ass. I. C., p. 33.

3. 2^e Ass., *S. Pl.* pp. 697, 826, 827.

normale de solutions des différends internationaux, le recours au Conseil n'étant qu'une source suprême; le recours à l'arbitrage est plus favorable au maintien de la paix, étant donné l'autorité reconnue à la sentence dans tous les cas¹ ».

En acceptant entièrement l'affirmation de l'auteur que l'arbitrage donne plus de garantie au maintien de la paix, nous ne pouvons pas admettre qu'il « apparait comme la voie normale de solution » du pacte. L'ordre successif des dispositions n'est pas nécessairement en rapport avec leur valeur respective; leur importance réside dans leur caractère obligatoire qui, dans l'économie du pacte, n'est propre qu'à la procédure de conciliation².

La procédure politique qui, contrairement à la procédure juridictionnelle, n'a d'autre but que de concilier les intérêts opposés des Etats en litige, en ne s'occupant en général que des considérations politiques, ne ferait pas progresser le droit international, ne contribuerait pas au développement des règles solides qui doivent présider aux relations entre les Etats. La différence pratique entre ces deux procédés, juridique et politique, a été très bien résumée par M. Root au sein du Comité des Juristes.

« Le Conseil n'a pas dans l'obligation morale d'appliquer les principes de droit; il agit d'après des principes d'opportunité politique. Mais ce principe se prête mal à la solution de différends d'ordre juridique. Or, il ne faut pas laisser à une nation qui en a lésé une autre, l'option entre la solution juridique et la solution politique du conflit. L'espoir du monde repose sur la réalisation de l'empire du droit. La création d'institutions à cet effet contient le germe d'un développement futur. Les décisions légales s'appuient sur les décisions antérieures du même ordre; c'est ainsi que le progrès est possible.

1. J. Ray, Commentaire du Pacte de la Société des Nations, p. 87.

2. « En ce qui concerne l'arbitrage, le Pacte le considère manifestement comme un moyen secondaire de régler les différends, ou si l'on préfère, estime que seuls les différends secondaires relèveront de la solution arbitrale ». G. SCHELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*, p. 296.

Le monde sera accoutumé à agir selon le droit. Il n'en est pas de même des décisions du Conseil¹. »

Mais si le règlement judiciaire n'a pas trouvé dans le pacte la place qui lui est due, il y a bien des signes qui permettent de croire au remplacement dans un avenir prochain de cet état de choses par un autre plus compatible avec les principes du droit. Les cinq ans d'activité de la Société des Nations marquent un progrès considérable : l'activité de la Cour Permanente de Justice Internationale, par ses avis consultatifs, l'adhésion de plusieurs Etats à la clause facultative de la juridiction obligatoire de la Cour du 18 décembre 1920, et enfin et surtout l'admission de la juridiction obligatoire par le protocole de Genève du 2 octobre 1924, prouvent que malgré la résistance de certains Gouvernements, les espérances sont en voie de réalisation.

Le § 13, alinéa 1 ne contient pas la disposition « différend susceptible d'entraîner une rupture », établie dans les articles 12 et 15. Il s'ensuit que l'arbitrage n'est pas limité aux différends devenus aigus, et peut être appliqué à toutes les controverses qui ne sont pas réglées « de façon satisfaisante par la voie diplomatique² ». On prévoit donc de l'arbitrage une application plus large que de la procédure de conciliation. L'appréciation du mot « satisfaisante » ainsi que la constatation que les moyens diplomatiques ne sont pas suffisants pour régler à l'amiable le différend, dépend entièrement de la volonté des parties, et personne ne pourrait contester leur accord sur ce point. L'arbitrage est organisé en dehors de la Société des Nations et aucun organe de celle-ci ne peut s'im-

1. *Pr. Verb. des Séances du Comité des Jur.*, p. 230.

2. « As in civil affairs parties often agree, without any quarrel, to obtain judicial settlement of a doubtful question — it may be of boundaries, or of the distribution of public burdens, or of construing a standing contract, or of the devolution of property — by a friendly suit, as we call it in English practice, so may any two Powers refer any matter for arbitration which they think likely to give trouble hereafter ». POLLOCK, *op. cit.*, p. 144.

miscer dans sa procédure. C'est seulement quand une des parties en litige n'exécute pas la sentence, que le Conseil peut et doit intervenir, mais ce n'est qu'à ce moment.

Le § 1 de l'article 13 *in fine* comporte une très heureuse disposition qui prescrit aux parties de soumettre la controverse « intégralement » à l'arbitrage en donnant aux juges une compétence sur l'ensemble du litige et le pouvoir d'apprécier la question de leur compétence en l'espèce ¹.

Le § 2 de l'article 13 qui n'est que le développement du § 1 énumère les questions qui sont « généralement » susceptibles d'arbitrage. Cette énumération n'a aucun caractère limitatif; l'emploi de l'expression « parmi ceux » n'admet pas de doute. Ce paragraphe ne contient rien qui pourrait empêcher les Etats de choisir la procédure de l'arbitrage pour tous les litiges qui selon « leur avis » se prêtent à ce mode de solution. Selon la remarque de M. Pollock, toute question serait justiciable si les parties la présentaient de telle façon que la réponse juridique soit possible ².

Le projet de pacte du 14 février ne contenait pas l'énumération des questions susceptibles d'être soumises à l'arbitrage. Ce paragraphe est dû à l'initiative de M. Root, qui proposa de nommer les questions qui se prêtent particulièrement à la procédure arbitrale ³. Cette proposition a été textuellement

1. G. SCELLE, *op. cit.*, p. 297.

N. POLITIS, *La Justice internationale*, p. 235. «...il comporte pour les arbitres une compétence intégrale, c'est-à-dire le pouvoir de décider au besoin si le litige est vraiment susceptible d'un règlement arbitral ou judiciaire ».

2. POLLOCK, *op. cit.*, p. 145.

3. Cette proposition a été faite dans une lettre adressée le 29 mars 1919 au président du Comité National républicain : « The high contracting powers agree to refer to the existing Permanent Court of Arbitration at the Hague, or to the Court of Arbitral Justice proposed at the Second Hague Conference, when established, or to some other arbitral tribunal, all disputes between them (including those affecting honor and vital interests) which are of a justiciable character and which the powers concerned have failed to settle by diplomatic methods. The powers, so referring to arbitration, agree to accept and give affect to the awards of the tribunal.

Disputes of a justiciable character are defined as disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the exis-

la même que celle que nous retrouvons dans le pacte mais sans les mots « à leur avis » et « généralement », c'est-à-dire qu'elle comportait l'arbitrage obligatoire.

En ce qui concerne les quatre catégories de différends qui se prêtent à l'arbitrage, il faut remarquer que leur rédaction est défectueuse. Le second point — « tout point de droit international » — englobe les trois autres et notamment :

1° L'interprétation d'un traité.

2° La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international.

3° L'étendue où la nature de la réparation due pour une telle rupture¹.

La signification des questions énumérées dans l'article 13, § 2 a été l'objet d'un examen approfondi de la part du Comité des juristes; selon M. Ricci Busatti l'expression « tout point de droit international » doit signifier l'application d'une règle générale de droit international coutumier, tandis que l'expression « l'interprétation d'un traité » vise le droit conventionnel².

M. de Lapradelle, après avoir constaté la nécessité d'exprimer d'une façon plus satisfaisante les idées présentées par cette partie de l'article 13, a donné cette interprétation : l'article 13 du pacte a établi l'obligation de soumettre à l'arbitrage les points suivants :

1° Les questions dépendant d'un traité.

2° Les questions dépendant du droit international général.

tence of any fact, which, if established, would constitute a breach of any international obligation or as to the nature and extent of the reparation to be demanded for any such breach.

Any question which may arise as to whether a dispute is of a justiciable character is to be referred for decision to the Court of Arbitral Justice, when constituted, or, until it is constituted, to the existing Permanent Court of Arbitration of the Hague ». (Congressional Record, 66th Congress, 1-st Session, June 23-rd, 1919). Cité chez Kellor, *Security against war*, p. 11.

1. « Il est en effet peu logique de dire « tout point de droit international » lorsqu'on établit en même temps une liste de points précis qui sont compris dans cette expression ». A. DE LAPRADELLE, *Pr. Verb. Cté de Jur.*, p. 284.

2. *Ibid.*, p. 284.

3° Les questions de fait d'où peuvent découler des responsabilités juridiques.

2° Les questions concernant le *quantum* dans les cas où l'obligation est reconnue¹.

Malgré ces justes critiques à l'égard de la rédaction des dispositions du § 2 de l'article 13 du pacte, le Comité des Juristes garda la même terminologie dans l'avant-projet du statut de la Cour pour des motifs d'opportunité, afin de ne pas s'écarter des dispositions des rédacteurs du pacte.

L'expression « tout point de droit international » est tellement large qu'elle permettrait, au cas où serait établi l'arbitrage obligatoire, non seulement de soumettre à cette procédure tous les différends d'ordre essentiellement juridique, mais également ceux qui ne se prêtent pas entièrement à cette solution² : suivant la remarque de M. Wehberg, on peut dans tout conflit extraire le fond juridique³. De l'autre côté, comme nous l'avons déjà remarqué, les questions juridiques peuvent acquérir un aspect politique. C'est en se basant sur cette dernière considération que Lord Robert Cecil, le 11 avril 1919, à la séance de la Commission, justifiait la nécessité d'insérer le mot « généralement » dans le pacte⁴.

Les traités d'arbitrage obligatoire restent en vigueur et fonctionnent d'après leurs stipulations. L'article 13, § 3 reconnaît expressément aux parties le droit de soumettre leur cause soit à la Cour, soit à un tribunal arbitral. Ainsi les parties peuvent saisir : la Cour Permanente de Justice Internationale ou la Cour Permanente d'arbitrage, le tribunal arbitral prévu dans leurs conventions antérieures ou enfin le tribunal arbitral librement constitué par les parties.

Le pacte passe sous silence les conséquences de la non

1. A. de LAPRADELLE. *Pr.-Verb. Clé de Jur.*, p. 285.

2. «... il est hors de doute que l'expression « tout point de droit international » s'applique à toutes les éventualités possibles... ». Paroles du Baron Descamps, *Ibid.* 284.

3. *Annuaire de l'Institut du droit international*, 1922, p. 28.

4. Comp. I. RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, p. 89.

exécution par les parties en litige d'un traité d'arbitrage obligatoire. Si le traité d'arbitrage est accompagné de réserves, dont l'appréciation dépend entièrement des parties, et si l'une d'elles ne donne pas suite à ce traité et porte le différend devant le Conseil, celui-ci doit s'occuper de l'affaire, car personne dans ce cas, sauf les parties en litige, n'a le droit d'apprécier ces réserves. Dans ces conditions on ne pourrait pas affirmer que l'Etat n'exécute pas le traité d'arbitrage. On serait plutôt autorisé à lui reprocher de faire abus des réserves au point de vue moral, mais juridiquement la violation du traité n'aurait pas lieu.

La situation serait radicalement changée quand une des parties n'exécuterait pas, au sens propre du mot, le traité d'arbitrage obligatoire, dépourvu, par exemple, des restrictions usuelles et, enfin d'écarter cette procédure, porterait l'affaire devant le Conseil. Les traités d'arbitrage restent en vigueur ; si le Conseil ne prenant pas en considération l'existence d'un traité d'arbitrage obligatoire, acceptait l'examen du fond de la question litigieuse, il consacrerait la violation de ce traité. Mais la stricte observation de l'exécution des traités internationaux est une des bases de la Société des Nations, que le Conseil est obligé de respecter avant tout.

Mais en dehors de cette violation des traités qui est inadmissible, il est encore de la plus haute importance de ne diminuer en aucun cas les garanties de la paix, ce qui adviendrait au cas où l'on substituerait la procédure de conciliation à celle de l'arbitrage. Le Conseil, en reconnaissant qu'il est compétent d'examiner l'affaire en dépit des traités d'arbitrage obligatoire, diminuerait cette garantie de la paix, étant donnée la portée différente qui existe entre la sentence arbitrale et la recommandation unanime du Conseil et surtout la possibilité d'une recommandation non unanime.

Le Conseil saisi dans ces conditions d'une affaire devant être réglée par un tribunal, deux alternatives sont à prévoir :

1^o L'une des parties porte le différend devant le Conseil et l'autre demande l'application du traité d'arbitrage. Le Conseil

ne doit pas examiner le fond du différend, mais se prononcer sur la question préalable de sa compétence, et renvoyer les parties à la Cour ou au tribunal arbitral, compétents d'après le traité d'arbitrage.

Mais le rapport du Conseil relatif à la procédure équivaldrait dans ce cas à la décision du fond sur la compétence ou incompétence du Conseil et doit être prise, semble-t-il, à l'unanimité, comme dans le cas de rapport constatant l'incompétence de la Société des Nations dans les questions dites « municipales » (art. 15, § 8).

La question d'application en espèce et par conséquent l'exécution ou l'inexécution des dispositions du traité général d'arbitrage est d'un caractère essentiellement juridique. Il est donc de la plus haute importance que dans ces cas le Conseil, avant de se prononcer définitivement sur la question de sa compétence, demande l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale. Cet avis aurait une double portée; tout d'abord l'autorité de la Cour garantit que la question soumise serait regardée exclusivement au point de vue juridique et que l'avis serait rendu conformément aux principes de droit et non d'après le principe d'opportunité politique; en outre, l'avis de la Cour aurait une telle opinion morale, que ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle ne serait pas approuvée par le Conseil. Ainsi la crainte de voir empêcher par des considérations politiques l'acceptation du rapport du Conseil à l'unanimité serait extrêmement diminuée.

2^o Malgré l'existence d'un traité général d'arbitrage aucune des parties ne demande son exécution et toutes les deux portent le différend devant le Conseil pour examen du fond. Il y a des auteurs, et notamment M. Ray, qui affirment que dans ces conditions le Conseil n'aura qu'à statuer sur le fond du différend sans se préoccuper de la question de l'exécution ou de l'inexécution du traité d'arbitrage obligatoire¹. Il

1. « S'il arrive que les deux parties liées par une convention d'arbitrage repoussent toutes deux cette procédure et ne soumettent au Conseil

nous semble que même dans ce cas le Conseil doit *ex officio* examiner la question préalable de la non exécution par les parties du traité d'arbitrage et par conséquent statuer sur son incompétence.

Que signifie, en effet, en cas d'inexécution d'un traité d'arbitrage obligatoire, l'accord des deux parties de soumettre leur différend au Conseil et de priver, par conséquent, ce traité de ses conséquences? Ce n'est qu'un contrat, une convention tacite, conclue par les deux Etats en litige dans le but de ne pas exécuter les obligations du traité d'arbitrage en vigueur entre ces deux Etats. Mais ce contrat tacite comporte un vice qui lui ôte toute sa valeur.

Dans le droit civil des contrats conclus en violation des dispositions impératives du Code civil sont d'une nullité absolue, qui doit être proclamée *ex officio* par le tribunal, même dans le cas où aucune des parties n'invoquerait cette nullité. La même règle doit être appliquée en espèce par le Conseil. Le contrat, la convention tacite de ne pas exécuter un traité d'arbitrage est conclue en violation des dispositions du pacte de la Société des Nations et notamment de son préambule, qui dans l'alinéa 4 proclame l'obligation « de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

Les traités généraux d'arbitrage étant expressément reconnus par le pacte (art. 21) sont une partie intégrante du droit international spécial qui doit être respecté « scrupuleusement ». Tous les membres de la Société des Nations sont tenus d'observer rigoureusement les prescriptions du pacte; mais dans une plus grande mesure cette tâche incombe aux organes de la Société des Nations dont le Conseil joue le

que la question de fond, nous croyons que le Conseil n'aura pas le droit de se dessaisir et de renvoyer l'affaire devant une Cour d'arbitrage; car il n'est juge que des questions dont il est saisi et en l'espèce il n'est saisi que de la question de fond, et non pas de la question d'interprétation de la convention d'arbitrage. D'ailleurs, il serait assez délicat d'imposer aux parties des juges que ni l'une ni l'autre n'acceptent ». *Ibid.*,

rôle le plus important. C'est lui qui, en premier lieu, doit être le gardien du Covenant.

S'il est donc saisi d'une affaire semblable, il doit tout d'abord se poser cette question : le traité d'arbitrage a-t-il été exécuté ou non? Car bien que le Conseil en matière de conciliation joue un rôle de commission de conciliation, il n'est pas un organe spécialement créé pour appliquer ce mode de procédure, mais même en fonctionnant dans le rôle d'une commission de conciliation, il est et reste avant tout un organe de la Société des Nations et sa première tâche consiste à assurer le respect du pacte. Mais pour que cette assurance ne soit pas illusoire, le Conseil disposant du pouvoir d'initiative, doit statuer *ex officio* pendant l'examen des questions semblables sur l'accomplissement de leurs obligations par les Etats membres. Agissant ainsi, le Conseil ne fera que son devoir qui est de faire observer le pacte et ne pas permettre que soit diminuée la portée des engagements ayant pour but le maintien de la paix.

Il est toutefois nécessaire de souligner que la question de l'inexécution des traités ne touche en rien le problème de leur dénonciation. Le principe du droit international : « ce que la convention a créé, la convention contraire peut le détruire » s'applique entièrement dans notre cas. Si les parties ne veulent pas exécuter le traité d'arbitrage elles peuvent le dénoncer et faire enregistrer cette dénonciation par la Société des Nations.

Pratiquement cette différence entre la non exécution et la dénonciation d'un traité d'arbitrage aura certaines conséquences. Pour la soumission du différend à l'examen du Conseil, l'acte du pouvoir exécutif, qui agit en exécution des prescriptions du pacte, suffirait. Au contraire, en cas de dénonciation du traité d'arbitrage, l'intervention du pouvoir législatif serait nécessaire. L'opposition du parlement pourrait souvent contrarier le plan du Gouvernement et ne pas admettre sans motifs décisifs l'annulation d'un traité d'arbitrage.

Si le traité d'arbitrage a été signé par un plus grand nom-

bre d'Etats, les parties sont encore tenues davantage de l'exécuter, si elles ne l'ont pas expressément dénoncé.

L'article 13, § 4, phrase première, comporte tout d'abord la prescription d'exécuter de bonne foi les sentences rendues. Cette disposition n'est pas nouvelle, elle n'est que la répétition des termes de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

La seconde phrase du même paragraphe crée une obligation pour les membres de la Société à ne pas recourir à la guerre contre celui qui se conformera à la sentence rendue. Il résulte donc qu'*a contrario*, on pourra recourir à la guerre contre une partie ne se conformant pas à la sentence rendue. Mais qui notamment pourra recourir à cette guerre, la partie gagnante ou tous les Membres de la Société des Nations? En d'autres termes, est-ce que l'expression « les membres de la Société » signifie : les Etats en litige ou tout membre de la Société des Nations?

Une première remarque est nécessaire. L'emploi de l'expression « les membres de la Société » ne peut avoir un sens décisif dans cette phrase. Cette expression, tout d'abord, est constamment employée par le pacte et comme l'a observé Paul Moriaud¹ elle sert « pour désigner, non pas tous les membres, mais ceux des membres qui se trouveront dans une certaine situation, expressément indiquée ou sous-entendue »; pour illustrer son point de vue l'auteur cite les articles 7 (§ 4), 12 (§ 1, 1^{re} et 2^e phrase), 13 (§ 1 et 4), 15 (§ 1, 1^{re} phrase, § 6), 16 (§ 2 et 3, 3^e phrase), 19 (§ 8), 23...

Si cette expression avait la signification « tous les membres de la Société des Nations » et non « les parties en litige » elle ne serait pas conforme au sens du § 4, première phrase. Il y est dit notamment que les membres sont obligés d'exécuter les sentences. Mais est-ce que ce sont tous les membres, ou seulement les parties qui ont soumis leur cause à l'arbitrage?

1. MORIAUD, *op. cit.*, p. 28.

Ce sont évidemment les parties ; tous les autres membres sont en dehors du litige et ne peuvent pas exécuter une sentence qui ne les concerne pas.

L'admission de l'autre interprétation serait en contradiction avec l'article 12 qui contient une disposition impérative de soumettre tous les conflits susceptibles d'entraîner une rupture à la procédure pacifique et d'observer ensuite le moratorium. Cette disposition ne peut être abrogée qu'expressément.

Ainsi comme nous l'avons déjà remarqué en analysant la seconde phrase de l'article 12, § 1, la guerre que prévoit cet article dans le cas de soumission du différend à l'arbitrage n'est qu'une guerre spéciale d'exécution, faite par la partie gagnante contre son adversaire récalcitrant dans le but de l'obliger à exécuter la sentence rendue.

Cette disposition de la seconde phrase de l'article 13, § 4 doit être rapprochée de celle de la phrase finale qui stipule que, faute d'exécution de la sentence rendue, « le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Elle comporte ainsi la garantie collective de l'exécution de la sentence par l'Etat perdant. Bien que le mot « proposé » soit élastique¹ et que par conséquent on puisse supposer que le rôle du Conseil consiste seulement dans l'émission des propositions, on peut affirmer que c'est un devoir absolu pour le Conseil que d'assurer cette exécution. Cette disposition de l'article 13 *in fine* n'est, ainsi que l'article 10, seconde phrase, qu'une application spéciale de l'article 11, § 1 qui non seulement donne à la Société des Nations, comme le fait l'article 17, § 4, le droit d'intervenir en cas de guerre ou de menace de guerre, mais lui impose cette obligation comme un devoir strict en employant l'expression « il (Conseil) doit ». Là où il n'y a pas exécution de sentence il y a menace d'une guerre².

1. « The words « propose what steps should be taken to give effect thereto » are purposely elastic ». POLLOCK, *op. cit.*, p. 145.

2. Comp. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 532.

Bien que le pacte ne stipule pas dans quel délai la sentence doit être exécutée (il serait, par conséquent, très utile que les parties dans leur compromis établissent ce délai d'exécution ou qu'elles chargeassent de cette tâche le tribunal arbitral ou la Cour), nous croyons pouvoir conclure de l'article 12 que cette exécution doit avoir lieu dans le délai de 3 mois, suffisant pour que la partie perdante s'habitue à la sentence et se rende compte des conséquences qu'entraînerait l'inexécution. Si donc la partie n'exécute pas dans ce délai la sentence rendue, le Conseil doit proposer les mesures nécessaires pour garantir cette exécution¹.

Si l'Etat perdant reste passif et se borne à l'inexécution de la sentence les sanctions de l'article 16 ne trouvent pas leur application; elles ont lieu dans le cas où l'Etat perdant sort de sa position passive, en empêchant *manu militari* l'exécution de la sentence ou en recourant à la guerre contre son adversaire malgré la sentence du tribunal arbitral (art. 16, § 1). Mais rien n'empêche le Conseil d'employer de pareilles sanctions financières, économiques et militaires en vertu d'une décision spéciale du Conseil, en exécution de l'article 13, § 4². Le Conseil a le pouvoir discrétionnaire quant au choix des moyens, y compris les mesures militaires qui peuvent réellement assurer l'exécution. Cependant il ne faut pas perdre de vue que l'application des mesures prises est laissée à l'appréciation des Etats membres, dont dépend en dernière instance la mise en œuvre des sanctions. Mais si le Conseil de la Société des Nations, faute d'unanimité, ne propose pas les mesures nécessaires ou si celles-ci ne sont pas appliquées par les Etats membres, c'est à la partie gagnante, mais dans

1. « Rechtlich aber steht nichts im Wege, dass im Falle end gueltiger Weigerung bereits vor Ablauf von drei Monaten ein Beschluss des Rates gefasst wird. Nur duerfen kriegerische Massnahmen gegen den einem Schiedsspruch nicht nachkommenden Staat unter keinen Umstaenden vor Ablauf von drei Monaten ergriffen werden ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 534.

2. POLLOCK, pp. 145, s.

cette éventualité seulement, qu'appartient la tâche d'assurer l'exécution de la sentence.

Cette disposition (art. 12, § 1 et 13, § 4) prête à la critique. Comment en effet qualifier l'inexécution par la partie de la sentence rendue, à quoi est-elle obligée d'après l'article 13, § 4, première phrase? C'est une violation des prescriptions du pacte, et à la Société tout entière doit incomber le devoir d'obliger la partie récalcitrante à exécuter la sentence et non point à la partie gagnante seule¹. La partie gagnante qui exécute la sentence doit être considérée comme mandataire facite de la Société des Nations avec des pouvoirs bien limités, visant la seule exécution de la sentence rendue.

Si l'Etat gagnant rencontre des difficultés dans l'exécution de la sentence en sa faveur, le Conseil, s'il ne peut pas assurer par des mesures collectives l'exécution de la sentence, doit autoriser les Etats tiers, qui ont par exemple des traités défensifs avec l'Etat gagnant, à intervenir dans cette exécution à ses côtés (et c'est le seul moyen d'intervention des Etats tiers en cas d'exécution coercitive prévue par l'article 13, § 4) ou doit intervenir lui-même. Le Conseil a toujours le droit de se charger de l'exécution de la sentence, parce qu'il n'est pas limité dans le temps quant à son action, ayant pour but d'assurer l'entrée en vigueur de la sentence. Ce devoir lui incombe jusqu'au moment de l'exécution complète de cette dernière.

L'éventualité d'inexécution des sentences par les Etats perdants sera, nous le croyons, rare². L'histoire de l'arbitrage,

1. « Art. 13... verpflichtet den Rat, die zur Sicherung der Durchfuehrung des Spruches erforderlichen Massregeln « vorzuschlagen » und giebt damit die Moeglichkeit einer Bundesexekution gegen den oder die Ungehorsamen, wachrend es der Logik allein entsprechen wuerde, dass in solchen Faellen, wo es sich in Wahrheit um offene Auflehnung gegen die Rechtsordnung des Verbandes handelt, automatisch eine absolut gesicherte Exekutive des Bundes eintrete... ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 93.

2. « Obstinate refusal to abide by an arbitral decision does not seem alikely event, for even in the absence of any international sanction obedience to awards made under tracties or special agreements was the rule, and the exceptions very few; this significant fact is persistently ignored by those publicists who love to harp on the impotence of international law. Still the case of

dont toutes les décisions furent exécutées, nous le prouve. Toutefois il était nécessaire de la prévoir, ce qu'a fait le pacte mais d'une façon incomplète; il a laissé, le cas échéant, la tâche d'exécution à l'Etat gagnant au lieu de garantir cette exécution d'une façon absolue par une action collective des Etats membres. Cette prévision était indispensable, tout d'abord pour le développement de l'arbitrage obligatoire et ensuite pour des considérations psychologiques et morales. L'histoire de l'arbitrage obligatoire n'est pas décisive en ce qui concerne le respect absolu des sentences rendues. L'arbitrage avant la guerre était presque exclusivement facultatif, le point de gravité résidait surtout dans la conclusion d'un compromis et non pas dans l'exécution des sentences. Il était facultatif en matière de litiges déjà nés. Chaque Etat, en signant le compromis et en soumettant sa cause à un tribunal arbitral, se rendait parfaitement compte des conséquences de cet acte, et dans la suite était prêt à exécuter la sentence éventuelle. Il était également facultatif même dans les cas de traités d'arbitrage généraux, en ce sens que grâce aux réserves dont ces traités étaient accompagnés et à la liberté d'appréciation de ces réserves par les parties elles-mêmes, les parties pouvaient soustraire au jugement arbitral toutes les controverses graves. Si elles se décidaient à les soumettre, les conséquences étaient envisagées.

Mais la question de l'exécution des sentences en cas d'arbitrage vraiment obligatoire à une plus grande importance. Signant le traité d'avance et ne pouvant pas supposer quels différends seront soumis à cette procédure ni quelles conséquences auront ses décisions, les parties pourront plus facilement pencher vers l'inexécution des sentences.

refusal or vexatious delay has to be provided for. The judgements of the Supreme Court at Washington in suits between States of the Union have not allways been promptly obeyed although the Court has full legal authority and the whole power of the United States is behind it. In fact that Court has exercised much tact and patience, once and again, to avoid extreme measures. The example is well worth studying ». POLLOCK, *op. cit.*, p. 146.

Ainsi l'établissement par le pacte du principe des garanties d'exécution est une très heureuse innovation quant à l'avenir de l'arbitrage obligatoire, sans réserve ni exception aucune.

Comme ont, avec raison, observé MM. Schuecking et Wehberg, la loi n'est pas parfaite, si elle ne comporte pas de garanties suffisantes pour en assurer le cas échéant l'exécution. Le droit sans pouvoir de coercition n'est pas un idéal, il est dangereux pour l'esprit juridique. La puissance obligatoire du droit réside en dernier lieu dans la conscience des individus qui sentent que derrière le droit existe une force en exigeant le respect et que cette conviction intérieure change, comme l'expérience nous le montre, très rapidement, lorsque les individus voient que la violation d'un droit n'est pas punie et que l'on n'introduit pas le droit par force en s'opposant à celui qui le viole¹.

Nous pouvons donc nous féliciter que le principe des garanties de l'exécution des sentences arbitrales ait été admis et souhaiter son développement par la substitution complète des garanties collectives à une exécution individuelle.

Les arrêts de la Cour au point de vue de leur exécution sont assimilés complètement aux sentences des arbitres. Après les délibérations de la première Assemblée et surtout après l'amendement de l'article 12 et 13 du pacte par la II^e Assemblée aucun doute ne peut subsister à cet égard. Mais même auparavant ce doute n'était pas fondé².

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 156.

2. Une autre interprétation, et notamment que l'arrêt de la Cour n'est pas obligatoire et que les parties ne sont pas tenues d'attendre trois mois après sa prononciation, préconisée par M. Schurch dans son ouvrage *Zwoelf Fragen*, p. 39, a été combattue par Moriaud, qui défendit l'assimilation des arrêts de la Cour aux sentences arbitrales.

« La première rédaction de l'article faisait de la Cour Internationale un simple équivalent de l'arbitrage et disait ainsi nettement que les effets des arrêts de la Cour sont ceux des sentences arbitrales. Mais elle avait ce tort, qu'elle semblait substituer le tribunal aux arbitres contre le gré même des parties, au lieu d'exprimer clairement l'idée que les parties peuvent, selon la tradition juridique, choisir librement entre l'arbitrage et le Tribunal. Il fallait donc modifier le texte. En ce faisant, on a laissé tomber l'allusion aux conséquences

Le statut de la Cour est muet sur la question de l'exécution. Le rapport du Comité des Juristes, conformément à l'assurance de M. Bourgeois exprimée au nom du Conseil de la Société des Nations que l'exécution des arrêts est garantie par le pacte¹, n'a pas abordé cette question, en laissant la solution à la Société des Nations.

Pendant les délibérations de la première Assemblée (sous-commission de la III^e Commission) deux amendements sont été présentés à ce sujet. L'un émanant de M. Ricci Busatti (Italie), proposa d'introduire une disposition générale, à savoir que « les décisions de la Cour Permanente de Justice Internationale auront la même force et valeur que les décisions rendues en vertu de l'article 13 du pacte² »; l'autre, du Gouvernement argentin, proposa l'insertion dans le statut de la Cour de la disposition suivante :

« L'arrêt définitif de la Cour est obligatoire pour les Etats en litige. L'Etat qui se soulèverait contre un arrêt définitif de la Cour sera exclu de la Société des Nations. Si la non exécution est susceptible de troubler la paix, l'Assemblée et le Conseil pourront prendre les mesures prévues³. »

Mais ces deux amendements ne furent pas acceptés. Le rapport de la III^e Commission présenté par M. Hagerup considère la question de l'exécution des sentences comme déjà réglée par le pacte et explique que le rejet de la proposition argentine était dû à cela, « qu'elle semble contenir un changement ou une addition au pacte », l'amendement italien

des arrêts de la Cour Permanente. Elle n'était pas nécessaire : le fait que les articles 12 à 15 forment un bloc ne laisse aucun doute sur ce point que l'art. 12 s'applique à tous les cas des articles 13 à 15, le fait que la Cour Permanente à créer doit se substituer en certains cas aux arbitres montre avec évidence que les arrêts de la Cour auront les mêmes effets que l'arbitrage ». MARIARD, *op. cit.*, p. 34.

1. *Pr. Verb. Cit. Jur.*, p. 10.

2. *II Ass.*, 3 C., p. 377.

3. *Ibid*, p. 520.

était considéré comme superflu en présence des dispositions du pacte¹.

Mais le règlement de cette importante question par le rapport était jugé insuffisant par un certain nombre de délégués. D'ailleurs un autre courant d'opinion se dessina qui aurait préféré laisser à la Cour elle-même le pouvoir nécessaire pour faire exécuter ses arrêts. Le délégué du Panama, M. le Dr Arias, faisant allusion au droit, reconnu à la Cour par son statut², d'indiquer en cas de besoin quelles mesures conservatoires doivent être prises à titre provisoire, proposa l'adoption de la motion suivante :

« Faute d'exécution de la règle, la Cour indiquera les mesures qui doivent en assurer l'effet³. »

Cet amendement, s'il avait été accepté, aurait eu des conséquences très importantes; il aurait transféré du Conseil à la Cour le pouvoir de veiller à l'exécution des arrêts; il aurait privé le premier du pouvoir dans cette matière et aurait élargi la compétence de la Cour. Mais comme il était facile à prévoir les grandes puissances ne consentirent pas à la diminution du rôle du Conseil, institution politique où elles jouissent d'une influence décisive, et à l'extension de l'importance de la Cour, institution juridique. L'amendement du Panama fut retiré⁴.

Cependant dans les questions relatives au fonctionnement de l'Organisation Internationale du Travail la Cour est compétente en matière d'exécution des décisions.

Les plaintes d'un Membre de l'Organisation contre un Etat qui n'assurerait pas, d'une façon satisfaisante, l'exécution d'une convention du travail, sont portées devant des commissions spéciales d'enquête (art. 411 Tr. de Versailles); la Cour Permanente de Justice Internationale, sur la demande d'une

1. *Ibid.*, p. 537. 1^{re} Ass. S. *Pl.*, p. 466.

2. Art. 39 de l'avant-projet du statut, art. 44 du statut.

3. 1^{re} Ass. S. *Pl.*, p. 45 s.

4. *Ibid.*, p. 499.

des parties, a le droit d'examen des conclusions du rapport de ces commissions, en jouant ainsi le rôle d'une institution d'appel. Indépendamment de cette compétence, la Cour est tenue d'indiquer les sanctions, mais seulement celles d'ordre économique, qu'elle jugerait nécessaires, afin d'assurer l'exécution de ces décisions. La mise en pratique des sanctions dépend naturellement en dernier ressort des membres de l'Organisation Internationale du Travail.

Les Etats non membres de la Société jouissent de la même garantie concernant l'exécution des sentences, sous condition cependant qu'ils aient accepté les obligations de l'article 17, § 1. Dans ce cas, ils sont assimilés aux Etats membres. Mais en cas de la non soumission des Etats non membres aux prescriptions de l'article 17, § 1, cette garantie n'existe pas.

La non exécution des sentences arbitrales est toujours dangereuse pour le maintien de la paix. Pour sa sauvegarde, la Société des Nations a le droit d'intervenir conformément à l'article 11, que la non exécution vise un de ses membres ou qu'elle ne concerne que deux Etats non membres ¹.

1. L'article 11 donne à la Société des Nations le droit d'intervenir :

1° En cas d'une guerre ou d'une menace de guerre et cela, que cette guerre ou cette menace de guerre affecte directement ou seulement indirectement l'un de ses membres (art. 11, § 1);

2° Au cas où existeraient des faits, pouvant affecter les relations internationales et par conséquent pouvant troubler la paix ou la bonne entente entre les nations dont la paix dépend (art. 11, § 2).

La Société des Nations dans ce cas est tenue de prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde de la paix. Ces dispositions sont très larges et permettent à la Société des Nations de remplir son devoir. Elles peuvent consister aussi bien dans l'application des procédés des bons offices et de la médiation que de tous autres, l'intervention militaire incluse, ayant en vue le maintien de la paix.

Quelques précisions au sujet de l'article 11 ont été données par la 5^e Assemblée.

On a fait ressortir que les mesures de conciliation prises en vertu de l'article 11 ne peuvent s'appliquer qu'en cas où le différend n'a pas été examiné auparavant, quant au fond, par la Cour, les arbitres et le Conseil et si la solution définitive a eu lieu.

En ce qui concerne les litiges non susceptibles de l'examen au fond le Conseil ou l'Assemblée, en vertu de l'article 11, peuvent proposer une solution, mais qui ne revêt un caractère obligatoire que par le consentement des deux parties en question.

Les mêmes règles s'appliquent aux arrêts de la Cour. Conformément à l'article 35 « la Cour est ouverte aux membres de la Société des Nations ainsi qu'aux Etats mentionnés au pacte ». Quant aux Etats non membres et non mentionnés au pacte, ils ont le droit de saisir la Cour, mais seulement après avoir rempli des conditions spéciales : c'est le Conseil qui est chargé du règlement de la question de ces conditions, sous cette restriction toutefois : « sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour » (art. 35, § 2).

Le Conseil de la Société des Nations, à la date du 17 mai 1922, a pris une résolution qui régla ces conditions et notam-

Pour que les dispositions de l'article 11 puissent être appliquées il suffit que tout membre, directement intéressé au litige ou un membre seulement indirectement intéressé, porte l'affaire devant la Société des Nations. Cette disposition de l'article 11, il est nécessaire de le souligner, diffère des dispositions de la procédure pacifique du pacte, où le rôle pacificateur de la Société des Nations est subordonné à l'initiative d'une des parties en litige.

Cela a été confirmé par M. Léon Bourgeois, au moment de la discussion soulevée par M. Barres, délégué de la Grande-Bretagne, au sujet de la guerre entre la Pologne et la Russie en 1920, qui déclara que l'intervention de la Société des Nations est subordonnée à l'initiative d'un membre de la Société; ce membre joue un rôle analogue à celui d'un demandeur qui veut mettre en mouvement l'action publique en s'adressant à une juridiction. Le Conseil n'est que l'interprète de la Société des Nations et « il ne saurait agir d'office lorsque les membres témoignent, par un silence unanime, qu'ils ne jugent pas une intervention désirable ».

En cas de demande d'intervention de la Société des Nations en application de l'article 11, § 1 et § 2 le Secrétaire général est tenu de convoquer immédiatement le Conseil (art. 1^{er}, § 1 du Règlement du Conseil).

Une autre opinion est émise par MM. Schuëcking et Wehberg qui considèrent que s'il n'y a pas de guerre ou de menace de guerre (art. 11, § 2) tout membre de la Société des Nations peut demander l'examen immédiat de l'affaire par le Conseil, si celui-ci est en session. Mais pour qu'un Etat puisse demander la convocation expresse qui, comme ils le soulignent, n'est pas prévue dans ce cas par l'art. 11, § 2 (contrairement à l'art. 11, § 1) il est nécessaire, si l'Etat requérant n'est pas membre du Conseil, que sa demande soit appuyée par deux autres Etats non membres du Conseil.

Il faut cependant remarquer que cette opinion ne semble pas être confirmée par l'article 1, § 6 du règlement qui prévoit que les dispositions de l'article 1, § 5, phrase première « Le Conseil devra être convoqué, dans un délai raisonnable, sur la demande d'un membre de la Société, représenté au Conseil où sur celle de trois membres de la Société non représentés au Conseil »... « n'affecteront en rien les stipulations spéciales concernant les cas visés dans l'article 11, § 1 et § 2 et dans l'article 15, § 1 du Pacte ».

ment : chaque Etat « devra avoir déposé préalablement au Greffe de la Cour une déclaration par laquelle il accepte la juridiction de la Cour, conformément au pacte de la Société des Nations et aux termes et conditions du statut et du règlement de la Cour, en s'engageant à exécuter de bonne foi les sentences rendues et ne pas recourir à la guerre contre tout Etat qui s'y conformera ¹ ».

Cette déclaration peut être soit d'un caractère particulier pour un litige donné, soit d'un caractère général, si en vertu d'elle « un Etat accepte la juridiction de la Cour pour tous différends nés ou à naître, ou pour une ou plusieurs catégories de tels différends ² ».

Le Conseil de la Société des Nations se réserve le droit d'annuler ou d'amender à tout moment cette résolution par une autre. Dans ce cas-là, les déclarations antérieures des Etats non membres cessent d'exister à l'avenir, mais les différends, dont la Cour a été déjà saisie doivent être tranchés, conformément à ces déclarations ³.

Les Etats non membres s'obligent ainsi « à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Etat qui s'y conformera », mais en ce qui concerne les garanties de l'exécution des sentences, la résolution du Conseil et le statut de la Cour étant muets sur ce sujet, les dispositions du pacte et ces dispositions seulement régissent la matière ⁴.

Indépendamment de ces dispositions générales, dans certaines matières spéciales, comme par exemple dans les questions de protection des minorités, pour lesquelles la compé-

1. Résolution du Conseil du 17 mai 1922. § 1. *J. O.*, juin 1922, p. 69.

2. § 2 de cette résolution.

3. A. DE BUSTAMANTE Y SIRVEN, *La Cour Permanente de Justice Internationale*. Conférence à l'Académie de Droit international à la Haye du 1^{er} août 1923, p. 39.

4. « Since no provision is made in the Statute, this sanction is the only one which can be applied to non member States using the Court. In the event that it is not acceptable to such States, there is no other, not even that of good faith being specified ». KELLOR, *op. cit.*, p. 487.

lence de la Cour, d'après certains traités, est obligatoire, les arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale sont garantis par les dispositions de l'article 13, § 4, que la partie soit un membre de la Société des Nations ou non. Dans ces traités, il est expressément déclaré que les controverses de cette nature doivent être réglées d'après le principe de l'article 13.

Article 14.

Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

L'établissement d'une Cour Permanente de Justice Internationale marque un grand pas dans l'évolution de la procédure pacifique des différends internationaux, car elle est le point de départ du développement de la justice internationale. Elle a été précédée par la procédure de l'arbitrage, qui, de son côté, est apparue comme un moyen de conserver la paix, moyen qui a pour but de restreindre la liberté absolue des Etats dans la matière du règlement des conflits internationaux. L'arbitrage ne peut en aucun cas être considéré comme l'étape finale du développement des moyens pacifiques, il n'est qu'un stade transitoire entre la liberté presque anarchique des Etats et une organisation judiciaire, garantissant la paix universelle.

Comme nous l'avons déjà remarqué en traçant les traits généraux de l'évolution de l'arbitrage, ce n'est pas seulement dans la vie internationale que l'arbitrage apparaît comme une étape transitoire vers une organisation plus parfaite. Il a joué le même rôle dans la vie nationale des peuples.

Dès l'origine des peuples indo-européens, il apparaît comme une protestation contre les combats physiques, qui autrefois étaient les seuls moyens du règlement des conflits, comme le

symptôme d'une période de civilisation déterminée, où se préparaient la transformation de la justice propre en justice d'Etat¹.

A Rome cette transition a commencé par le recours à l'arbitrage, basé sur un contrat privé entre les parties, reconnu ensuite par l'Etat². Les arbitres, dans cette période, étaient choisis en toute liberté par les parties en litige. Puis leur choix a été fait avec le concours du préteur parmi les personnes inscrites d'avance sur une liste de l'*album judicum*. Enfin ces arbitres furent remplacés par des magistrats, ce qui donna naissance à une juridiction nationale³.

L'arbitrage avait le même caractère dans la vie politique des Etats-Unis et de la Suisse.

La première constitution des Etats-Unis de 1778, adoptée finalement en 1781, a prévu l'arbitrage comme mode de solution des différends entre les 13 anciennes colonies qui avaient beaucoup de contestations, surtout au sujet des frontières.

L'article 9 de la Confédération a établi « un règlement des litiges entre les Etats par un tribunal dont les juges devaient être choisis sur un tableau ou liste de 39 commissaires ou juges ». Faute d'accord entre les parties et sur la demande d'une d'elles, le tribunal était organisé avec le concours du Congrès.

La constitution de 1787 a substitué à l'arbitrage la procédure judiciaire en instituant la Cour suprême à laquelle a été donnée la compétence de trancher tous les litiges entre les Etats de l'Union⁴. Mais, fait notable, aucun moyen d'exé-

1. MATTHIAS, *op. cit.*, pp. 5 s.

2. R. VON IHERING, *Geist des Roemischen Rechts*, pp. 176 et s.

3. « Le forum des parties était devenu tribunal de l'Etat et le développement de l'arbitrage par contrat fut ignoré des prudents de l'Empire (Pomponius par exemple), tout comme il est ignoré de nous: ils commirent le curieux anachronisme de déduire l'arbitrage privé de la procédure judiciaire, au lieu de déduire, comme l'imposait l'histoire, la procédure judiciaire de l'arbitrage par consentement des parties ». J. B. SCOTT, *L'évolution d'une juridiction internationale permanente*, p. 19.

4. Section 2, art. 3. de la loi constitutionnelle.

cution forcée ne fut prévu. D'ailleurs, comme l'histoire nous le montre, jamais le besoin d'une telle exécution ne s'est fait sentir d'une façon impérieuse.

Le progrès réalisé par les Etats-Unis le fut rapidement. Il n'en fut pas de même en ce qui concerne la Confédération suisse. On trouve la première manifestation de l'institution de l'arbitrage dans l'alliance signée le 1^{er} août 1291 par les trois cantons primitifs; les différends doivent être réglés par l'arbitrage « s'il s'élevait une mésintelligence ou une guerre entre les confédérés, les meilleurs et les plus sages viendront et apaiseront la guerre ou la discorde à l'amiable et selon le droit ¹. » Le premier but des arbitres consistait dans l'arrangement amiable du litige, et c'est seulement en cas de non réussite qu'ils devaient trancher le différend par un jugement. L'exécution était obligatoire et garantie par les fédérés. Il fut décidé « que pour l'exécution les autres confédérés devaient se mettre du côté de celui qui avait accepté la sentence et contre celui qui y contreviendrait » ².

Cette disposition est très significative. Il y a plus de six siècles, on avait déjà compris que la lumière de la justice ne suffit pas à elle seule, qu'il faut, le cas échéant, la garantir contre celui qui ne fait pas face à ses obligations. Cela caractérise bien l'esprit juridique européen qui, les conditions spéciales l'expliquent, se développa dans un sens différent de celui des pays anglo-saxons.

L'entrée en 1351 de la ville de Zurich dans la Confédération marque une seconde étape du développement du droit fédéral suisse, qui consistait dans l'emploi de tribunaux des arbitres au lieu des juges unitaires. L'usage le plus répandu était que

1. « On prévoit donc qu'il y aura des juges qui s'attribueront eux-mêmes le mandat de juger. Ils seront dans le domaine juridique, ce que sont dans un incendie des gens qui courent au feu ». DUBS, *Das oeffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, II vol, 2^e éd. (Trad. Scott, *op. cit.*, p. 142).

2. « ... dass die anderen Eidgenossen dann bei der Vollziehung zu demjenigen stehen sollen, der den Rechtsspruch angenommen hat und gegen den, der da ungehorsam ist ». DUBS, *op. cit.*, p. 73.

chaque Etat en litige nommât deux arbitres et si ceux-ci ne pouvaient pas tomber d'accord sur la solution du différend, ils nommaient un surarbitre; ou, au contraire, ce droit de nommer un répartitaire appartenait aux Etats eux-mêmes. C'est seulement le pacte de 1815 qui a prévu, en cas de désaccord sur la nomination du surarbitre par les arbitres, la nomination des surarbitres par les Etats non intéressés et notamment par la Diète, au vote de laquelle les représentants des Etats intéressés ne prenaient pas part. Le même pacte fédérala garanti l'exécution des sentences des arbitres (art. 5).

Cette disposition, réglementant le recours à l'arbitrage, a permis d'établir une organisation uniforme et obligatoire de l'arbitrage avec le concours du pouvoir fédéral, tandis qu'avant le pacte de 1815, cette organisation n'avait pour base que des alliances individuelles.

Ce n'est qu'en 1848 que les tribunaux arbitraux, après avoir été gardiens de la paix plus de cinq siècles, ont cédé la place à une institution judiciaire permanente — le tribunal fédéral — dont la nécessité se faisait extrêmement sentir¹. La Constitution de 1848 lui attribua en effet la compétence pour tous les conflits, sauf ceux de droit public, qui ont été réservés à l'Assemblée fédérale. Mais ce système ne dura qu'une vingtaine d'années; à la révision de la constitution, en 1874, on décida de soumettre tous les litiges, de quelque nature qu'ils

1. Voici comment caractérise les défauts des tribunaux arbitraux temporaires l'éminent historien suisse Dubs, p. 77. « Les inconvénients de ce système en général sont nombreux; d'abord la formation d'un tribunal pour chaque procès et la nécessité de convenir chaque fois de certaines stipulations pour la procédure, exigent un déploiement de forces sans proportion; puis les garanties nécessaires pour une composition impartiale de ces tribunaux font défaut et l'on n'obtient une certaine égalité des parties qu'en redoublant le mal de la composition partielle du tribunal et en le neutralisant ainsi en quelque mesure; ensuite avec ces tribunaux d'hazard, l'organisation de la procédure est défectueuse, et dès lors l'on ne s'oriente pas facilement au milieu des incidents du procès; en outre, souvent le procès traîne en longueur et devient énormément coûteux; enfin surgissent des questions de compétence et aussi des difficultés de toute espèce au sujet de l'exécution des jugements, ce qui compromet le résultat lui-même obtenu avec tant de peine ». (Chez Scott, p. 148).

soient, au tribunal arbitral qui seul est compétent pour trancher les différends entre les Etats fédérés.

Cette évolution nous prouve une fois de plus le caractère transitoire de l'arbitrage. Dubs en tire les conséquences suivantes : « L'expérience démontre que, dans presque tous les Etats, le développement juridique ne commence pas tant par la fixation du droit que par l'institution d'un juge... Il en était ainsi dans la Confédération. Jusqu'à nos jours, on comprenait, sous le nom de « Droit fédéral », l'organisme qui était destiné à maintenir le droit dans la Confédération ; mais sous ce nom, l'on comprenait moins des règles de droit positif que la procédure, et la sentence judiciaire, car jusqu'à aujourd'hui, nous n'avons que des rudiments sporadiques d'une législation juridique fédérale »¹.

L'arbitrage dans le domaine international a passé également par plusieurs étapes de développement ; avant la première Conférence de la paix, il n'était réglementé par aucun acte international collectif. Il n'y avait même pas de règles juridiques générales facultatives acceptées de concert par les Etats. C'est le droit coutumier arbitral qui régissait en la matière.

La première Conférence de La Haye en 1899 a établi les normes facultatives de la procédure arbitrale, devant servir comme modèle aux parties en cas de soumission des litiges à l'arbitrage, et a créé une Cour permanente d'arbitrage en vue de « faciliter le recours immédiat à l'arbitrage ». Mais cette Cour n'était autre chose qu'une liste des personnes qui pouvaient être choisies comme arbitres en cas de besoin. D'après la juste observation de l'éminent juriste américain, M. James Brown Scott, cette « Cour permanente n'est pas permanente puisqu'elle n'est pas composée de juges permanents ; elle n'est pas accessible, puisqu'elle a besoin d'être constituée

1. DUBS, *op. cit.*, p. 72.

pour chaque cas particulier; enfin ce n'est pas une Cour puisqu'elle n'est pas composée de juges¹. »

Mais la nécessité de l'institution d'une Cour véritablement permanente se faisait sentir d'une façon singulière.

L'objet de l'arbitrage international consiste, comme nous le savons, dans « le règlement de litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ». Le caractère de ce règlement dépend du degré de respect du droit que les arbitres lui accordent dans chaque cas particulier; la procédure arbitrale peut être comparée à une conciliation, si ce respect est minime; elle peut être également proche d'un règlement juridique, si ce respect est complet². La pratique de l'arbitrage international avait une tendance regrettable à s'entremettre entre les parties plutôt qu'à les juger, à « résoudre le différend au moyen d'une transaction, à agir comme diplomate et non comme juge³ ». Avec ce système de l'arbitrage juridico-diplomatique les parties ne peuvent pas prévoir les résultats du règlement qui pourraient être influencés par des considérations non purement juridiques. Ils n'ont

1. *Discours de M. Scott, 2^e Conférence de la Paix de la Haye, 1907, actes et documents, vol. 2, p. 815.*

Martens, délégué russe, la caractérisa de la façon suivante : « La Cour de 1899 n'est qu'une idée qui, quelquefois, prend corps et âme, et puis, disparaît de nouveau ». *Ibid.*, p. 132.

M. LYON-CAEN dans sa préface à *L'évolution d'une juridiction internationale* de M. Brown-Scott, en faisant la comparaison entre la Cour de 1899 et l'album *judicum*, constate que celui-ci a avec la Cour permanente d'arbitrage de la Haye la plus frappante analogie, (p. IX).

2. « Cette expression peut signifier que des principes juridiques doivent être appliqués au règlement des différends, mais ne signifie pas nécessairement et sans équivoque que la décision doit être basée uniquement et seulement sur l'application des principes juridiques qui sont réellement déterminants en l'espèce. » BROWN-SCOTT, *Une Cour de Justice internationale*, p. 26.

3. ROOT, *Foreign relations of the United States* (1907) part. II, p. 1135, cité chez Nys. *The Evolution of a permanent international judiciary. (A. J. I. L. v. VI, p. 316).*

« It has been a very general practice for arbitrators to act not as judges deciding questions of fact and law upon the record before them, under a sense of judicial responsibility, but as negotiators effecting settlements of the questions brought before them in accordance with the traditions and usages and subject to all the considerations and influences which affect diplomatic agents ».

pas devant eux cette simple alternative; si le fait contesté existe ou non, si le principe de droit est appliqué ou non, nous avons cette décision ou une autre¹. Ce mode d'arbitrage pourrait se concevoir dans les différends où l'élément politique prédomine, mais il n'en était pas de même en cas des litiges ayant un caractère essentiellement juridique. Les Etats, n'ayant pas d'assurance que ce seront exclusivement les principes de droit qui guideront les arbitres dans leurs décisions et considérant d'une part le manque de garanties quant à l'impartialité des arbitres et du surarbitre, et d'autre part l'insuffisance des normes du droit positif international, n'étaient pas enclins à recourir à ce mode de solution.

Parmi les défauts de l'arbitrage, il faut nommer en plus son rôle minime dans le développement du droit international. Les décisions arbitrales, soit particulières, soit celles de la Cour Permanente de La Haye, étaient isolées et sans aucun lien avec les autres, une sentence de la Cour n'avait pas d'influence sur les sentences successives, à cause de l'absence de toute continuité. Le personnel des tribunaux n'était pas le même, les règles à appliquer non plus. Les précédents ne jouaient presque aucun rôle, et ne tendaient pas, comme dans le cas des tribunaux nationaux, à faire progresser le Droit international².

Ce progrès était indispensable et si la codification du droit international dans ce moment présentait de grandes difficultés, il fallait la stimuler au moyen de décisions judiciaires : « il se constituerait un système de droit international répondant aux besoins des Etats et qui serait ordonné en un code, exactement comme le droit constitutionnel des Etats-Unis s'est

1. SCOTT, *Une Cour de Justice internationale*, p. 194.

2. « On se rendait compte que s'il y a un *droit* — non pas une loi internationale, planant sur la collectivité des Etats, — ce droit est encore bien incomplet et bien incertain; mais que le monde a besoin que ce droit se forme, se développe, se cristallise et que la jurisprudence constante et régulière d'une Cour de Justice composée de juges permanents puisse atteindre ce but ». LOBER, *La différence entre l'arbitrage international et la justice internationale*, p. 283

trouvé développé par la jurisprudence et a été ordonné en un code^{1.} »

Pour remédier à cet état de choses on s'efforça, à la seconde Conférence de la paix, de créer une véritable Cour, composée d'un personnel peu nombreux mais professionnel et permanent qui, grâce aux qualités propres aux juges, donnerait des garanties d'impartialité en appliquant les principes de droit et en ne se bornant pas à agir « sur la base de respect du droit ».

Ces tentatives restèrent vaines. On élaborait un projet de convention pour l'établissement de la Cour de Justice arbitrale, mais à cause de l'opposition des petits Etats, on ne tomba pas d'accord sur les dispositions relatives au nombre des juges et sur la manière de les nommer. La constitution de la Cour a été renvoyée aux négociations diplomatiques ultérieures, bien que la même Conférence ait réussi à adopter la Convention du 18 octobre 1907 pour l'établissement de la Cour des Prises, une juridiction permanente, composée de quinze membres, et dont le but pratique n'a pas permis aux petits Etats de la faire échouer comme la Cour de Justice arbitrale.

Les Etats-Unis, profitant de la Conférence navale de Londres en 1909-1910, ont pris l'initiative de proposer l'élargissement de la compétence de la Cour des Prises en lui donnant le pouvoir arbitral de la Cour de Justice arbitrale pour les différends que les parties lui soumettraient². Mais la Conférence préféra les moyens diplomatiques pour la réalisation de cette idée.

La Cour des Prises elle-même, dont l'acceptation par la Grande-Bretagne a été subordonnée à l'admission de certains principes de droit maritime à appliquer par cette Cour, ne reentra jamais en vigueur par suite de la non ratification par la Grande-Bretagne de la déclaration de Londres sur divers points de droit maritime.

1. BROWN-SCOTT, *Une Cour de Justice internationale*, p. 81.

2. Les instructions du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis du 6 février 1909.

Les Etats-Unis, grâce aux efforts de M. B. J. Scott, tentèrent obstinément de réaliser l'idée de la Cour de Justice Internationale; les délégués des Etats-Unis, de la France, de l'Angleterre et de l'Allemagne se réunirent à Paris au mois de mars 1910 et tombèrent d'accord sur le principe de l'établissement de la Cour de Justice arbitrale par un nombre limité de puissances. Une autre Conférence officieuse se tint à la Haye en juillet 1910. Les difficultés ne purent pas être aplanies et les initiatives des Etats-Unis n'ont pas pu entrer dans la voie des réalisations.

La Cour de Justice arbitrale de 1907 conservait tous les traits caractéristiques d'arbitrage sauf deux, notamment : les arbitres ne furent plus nommés par les parties en litige, le personnel du tribunal étant permanent et nommé d'avance par la collectivité des Etats, ensuite les règles de la procédure étaient fixes et leur établissement pour chaque cas particulier n'était pas nécessaire. En 1907, on voulut créer une véritable Cour, sans distinguer toutefois entre l'arbitrage et la justice internationale¹.

Quelle est au juste la différence entre la procédure arbitrale et le règlement judiciaire proprement dit des différends internationaux. L'une et l'autre tranchent définitivement le différend, leurs décisions sont également obligatoires et exécutoires, l'une et l'autre trouvent leur compétence dans la volonté des parties.

Toutefois, en pratique, ils diffèrent sensiblement.

Bien que, contrairement à ce qui se passe dans le domaine national, la source de la justice internationale se base sur la volonté des parties, cette volonté peut s'établir non par un accord *ad hoc* pour chaque cas particulier, mais d'avance pour tous les différends ou seulement pour une certaine catégorie d'entre eux. C'est l'époque de la conclusion de la convention qui est décisive. Cela permet d'appliquer le prin-

1. LOPER, *op. cit.*, p. 282.

cipe de citation directe et unilatérale, qui garantit effectivement la mise en œuvre de la convention.

En second lieu, la différence consiste dans la nature des personnes appelées à trancher le différend. En matière d'arbitrage, ce sont des personnes choisies et investies de leur pouvoir en chaque cas particulier par les Etats en litige. Dans la Cour permanente, les juges sont choisis d'avance et les parties en litige ne peuvent avoir aucune action sur la composition des personnes appelées à trancher le différend en espèce.

En troisième lieu, en cas d'arbitrage, ce sont les parties qui établissent non seulement la procédure à suivre par chaque tribunal arbitral, mais, ce qui est plus important, les règles matérielles à appliquer pour chaque différend particulier. La Cour, au contraire, établit elle-même une fois toutes les règles à suivre pour tous les différends.

En outre, ces deux institutions, comme nous l'avons déjà observé diffèrent par la méthode à suivre¹.

Bien que les limites entre ces deux branches de la juridiction (procédure arbitrale et procédure judiciaire) ne soient pas absolument fixes, on peut considérer qu'on a affaire à l'arbitrage technique lorsque ces trois points existent; si au contraire, il font défaut, on se trouve en face de la procédure judiciaire proprement dite. Si, enfin, un ou deux points seulement existent, apparaît la forme intermédiaire².

Avant l'établissement de la Société des Nations, la Cour Permanente n'existait pas; pour chaque cas particulier, c'étaient les tribunaux spéciaux qui tranchaient le différend. Le pacte de la Société des Nations a permis de réaliser ce grand progrès en matière de juridiction internationale. Mais a-t-il fait un autre pas en avant? Est-ce un organe de *justice arbitrale* qu'il a créé, ou une Cour de *justice* au sens strict du mot?

1. Voir p. 101, 134, s.

2. MARSHALL-BROWN, *Arbitrage et Justice*, p. 318.

Des divergences de vue se manifestent dans la doctrine sur le point de savoir quel est le caractère véritable de la Cour Permanente de Justice Internationale. M. Loder¹ la considère comme étant vraiment une Cour de Justice qui ne se rapproche que par deux points de l'arbitrage : tout d'abord par le fait de l'admission des juges nationaux (art. 31 du statut), expliqué par l'auteur comme « crainte de trop se départir des principes consacrés de l'arbitrage » et ensuite par la solution partielle de la question de l'arbitrage obligatoire, partielle en ce sens qu'en principe le recours à la Cour, d'un côté ne peut avoir lieu que par un commun accord des parties, de l'autre, en cas de l'acceptation de la clause facultative de juridiction obligatoire, le recours est prévu sur la demande d'une des parties.

Marshall Brown considère la Cour Permanente de Justice Internationale comme une Cour de Justice arbitrale². Il tire cette conclusion de l'analyse suivante : la Cour n'a pas de compétence obligatoire ; la clause facultative de la juridiction obligatoire pratiquement, à cause de l'absence de l'adhésion des grandes puissances, n'a pas de valeur réelle. En second lieu la compétence de la Cour n'est pas restreinte à des litiges d'ordre juridique. D'après l'article 36, § 1, la compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront. Ensuite la Cour se rapproche de la procédure dans la question du droit arbitral à appliquer. L'auteur croit que d'après le § 1 de l'article 38, les parties restent libres de formuler dans un compromis les règles à appliquer. La disposition finale de l'article 38, permettant en cas d'accord des parties de statuer *ex æquo et bono* est plutôt du ressort de l'arbitrage que de celui de la justice stricte. Enfin, la Cour est tenue de donner des avis sur des questions qui peuvent avoir un caractère purement politique.

1. *Op. cit.*, p. 279, s.

2. *Op. cit.*, p. 327. « C'est en réalité une Cour de *Justice Arbitrale*, juridiction que la Conférence de la Haye de 1907 avait voulu créer mais qui n'a jamais été établie à cause de la difficulté de choisir les juges ».

Après avoir présenté ces deux opinions sur la nature de la Cour, nous nous bornerons à remarquer, qu'à notre avis, il faut lui attribuer un caractère intermédiaire entre une Cour de Justice et une Cour arbitrale, s'approchant progressivement de cette première, surtout au point de vue de son caractère essentiel : celui de la compétence obligatoire.

La question de la juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale constituait le problème le plus important qu'il fallait résoudre pendant l'élaboration du statut de cette Cour.

L'article 14 du Pacte, prévoyant l'établissement de la Cour Permanente, a chargé le Conseil de préparer un projet. Celui-ci, pour réaliser cette tâche, a institué un Comité de Juristes, composé de dix membres qui, réuni à la Haye du 16 juin au 24 juillet 1920, a élaboré l'avant-projet du statut de la Cour.

Le Comité devait tout d'abord, en ce qui concerne la question de la juridiction obligatoire, répondre, si l'arbitrage obligatoire était établi par le Pacte, ensuite quelle liaison doit avoir lieu entre l'obligation où sont les Etats de soumettre leurs différends à l'arbitrage et le fonctionnement de la Cour. En d'autres termes, si la Cour sera compétente pour juger les litiges, pour lesquels l'arbitrage est obligatoire, sur la demande d'une seule des parties¹.

En ce qui concerne la question de l'admission par le pacte de l'arbitrage obligatoire, le Comité des Juristes a répondu affirmativement en interprétant dans ce sens l'article 13 du Pacte². C'était une question préalable à la compétence obligatoire de la Cour. Si le Pacte n'établissait pas l'arbitrage obligatoire, la juridiction de la Cour ne serait que facultative.

1. « Faudra-t-il l'accord de deux parties pour procéder juridictionnellement, ou l'action en justice pourra-t-elle être exercée unilatéralement par un Etat contre un autre ? » § 3 du *Questionnaire sur la compétence de la Cour* proposé par le BARON DESCAMPS. *Pr. Verb. Clé Jur.*, p. 218.

2. Voir, p. 105, s.

Mais l'admission même du principe de l'arbitrage obligatoire ne résoudrait pas entièrement la question de la compétence obligatoire de la Cour. Ce principe de l'arbitrage obligatoire pourrait se réaliser en dehors de la Cour, les parties pourraient rester libres de soumettre leurs différends soit à la Cour Permanente d'arbitrage, soit aux tribunaux arbitraux spéciaux. Il s'agissait donc de donner à la Cour une compétence obligatoire pour les matières dans lesquelles l'arbitrage obligatoire était établi et d'admettre le principe de citation directe.

Trois opinions ont été en présence sur cette question :

1^o La première fut exposée par M. Adatci qui, interprétant l'article 13 comme établissant l'arbitrage facultatif, n'admit pas la compétence obligatoire de la Cour; le principe de la juridiction facultative, selon lui, ressort tout d'abord des travaux de la Commission de la Société des Nations à la Conférence de Paris; d'après lui « ces procès-verbaux démontrent que c'est après mûres délibérations qu'on est arrivé à la décision de ne pas étendre la compétence de la Cour au delà des différends qui lui sont soumis par les parties¹ »; ensuite, il se base sur l'opinion de la Section Juridique du Secrétariat qui dans son mémoire a dit : « il est vrai que la compétence de la Cour dépend d'un accord entre les parties². »

M. Adatci considéra que l'admission de la juridiction obligatoire par le Comité dépasserait le mandat qui lui est confié par le Conseil de la Société des Nations et proposa l'adoption de la disposition suivante : « La Cour est compétente pour statuer sur les différends entre Etats, conformément à l'article 14 du pacte de la Société des Nations ».

2^o M. Ricci Busatti (Italie) qui, en principe, était pour la juridiction obligatoire, par des considérations d'opportunité, proposa « la disjonction des dispositions concernant la com-

1. *Pr. Verb. Clé. Jur.*, pp. 541-542.

2. *Ibid.*, p. 541.

pétence de celles qui ont trait à l'organisation de la Cour¹ ».

3° Tous les autres membres de la Commission qui étaient partisans de la juridiction obligatoire, voulaient la réaliser immédiatement par l'insertion dans le statut de ces dispositions.

Cependant une divergence d'opinions sur l'interprétation de l'article 14 du pacte se dessina parmi les partisans de la juridiction obligatoire. M. Loder considéra que le principe de citation directe est admis par les auteurs du pacte. Tout d'abord, d'après lui, si on avait voulu admettre que pour obtenir justice, il était nécessaire, comme pour obtenir l'arbitrage, d'avoir un accord préalable, on l'aurait dit expressément dans la seconde phrase de l'article 14 qui est muet sur ce sujet, « en dépit de la nonchalance qui ne caractérise que trop la rédaction du pacte² ». Pour lui imputer cette idée, il faudrait interpréter les termes « les parties lui soumettront » en ce sens que ce sont *deux* parties en litige qui doivent ensemble soumettre leur différend à la Cour, c'est-à-dire que l'accord préalable est nécessaire. Mais d'après l'éminent juriste, une autre interprétation plus simple et plus naturelle est préférable et notamment « que la Cour connaîtra de tous les litiges que les parties, c'est-à-dire parties A ou B ou C, lui soumettront à l'avenir³ ».

1. *Ibid.*, pp. 582, 727.

M. RICCI-BUSATTI ne croit pas qu'il soit utile de parler de la juridiction obligatoire dans le « projet de l'organisation de la Cour puisqu'elle ne ressort pas des dispositions du Pacte. Si l'on veut faire des propositions à ce sujet, il vaut mieux les faire séparément, pour ne pas mettre en danger le projet tout entier ».

2. « On l'aurait signifié expressément parce que, du fait d'ajouter une Cour Permanente de *Justice* à une Cour non Permanente d'*Arbitrage*, et de les régler séparément, il ne découle pas évidemment que pour obtenir justice contre son adversaire, on devra acquiescer préalablement son consentement gracieux. » *Ibid.*, p. 249.

3. « A quoi bon, autrement, créer cette Cour ? Pour constituer une doublure de la Cour d'arbitrage ? Pour conserver un état de choses déplorable, et continuer à ne faire justice entre deux adversaires qu'après avoir obtenu leur consentement mutuel, leur accord sur la formule du grief et le choix des juges ? Cela n'en valait pas la peine. On ne sait que trop comment ceux qui se sentent

Les autres membres ne semblèrent pas partager cette interprétation de l'article 14 du pacte. Selon Lord Phillimore, d'après l'article 14, l'accord des deux parties en litige est nécessaire pour que le différend puisse être porté devant la Cour. L'article 14 « ne donne compétence à la Cour que pour les questions que les parties lui soumettront réellement et non pas pour les questions qu'elles se sont engagées à lui soumettre. C'est évidemment là un des défauts de l'article¹ ». La langue juridique anglaise d'après Lord Phillimore « ne se sert du pluriel, en parlant des parties, que pour désigner les deux parties en litige² ».

Par conséquent, il a proposé qu'on établît la compétence obligatoire de la Cour pour les questions soumises à l'arbitrage obligatoire par une *disposition spéciale* de la convention établissant la Cour. La Cour aura une compétence obligatoire s'il n'y a pas de convention contraire entre les parties en ce qui concerne la soumission du différend soit à la Cour Permanente d'arbitrage, soit à un tribunal arbitral spécial³.

Le Comité des juristes se trouva donc devant un problème difficile. D'une part, l'article 13, selon l'opinion de sa majorité, prévoit l'arbitrage obligatoire pour une certaine catégorie de différends, d'autre part, l'article 14, en créant la Cour Permanente de Justice Internationale, n'a établi pour elle que la compétence facultative. Mais l'administration de la justice internationale ne se conçoit pas sans l'accord préa-

coupables aux yeux du droit et de la justice savent profiter de leur situation, n'approuvent jamais rien et font servir à leurs fins les exceptions et les subterfuges ». *Ibid.*, p. 250.

1. *Ibid.*, p. 237.

2. Lord Phillimore croit « qu'il faut bien distinguer entre le devoir que l'on a de soumettre un différend à la Cour et le moyen par lequel cette soumission peut être opérée : l'article 13 établit l'obligation de soumettre les disputes; l'article 14 constate — il s'appuie ici sur le texte anglais — que le consentement des deux parties est nécessaire pour que la procédure puisse être entamée. Cette interprétation peut être fâcheuse mais elle n'en est pas moins exacte ». *Ibid.*, p. 235.

3. « S'il n'y a pas de convention spéciale entre les parties, la Cour Permanente de Justice Internationale sera censée être la Cour d'arbitrage prévue à l'article 13 du Pacte... ». *Ibid.*, p. 252.

lable et définitif; d'autre part le traité général d'arbitrage est sans force s'il n'existe pas un organe permanent ayant pour but la réalisation pratique de l'arbitrage obligatoire.

Il fallait donc éviter les conséquences désastreuses de l'interprétation de l'article 14 du pacte en assurant à la Cour Permanente de Justice Internationale son véritable caractère de Cour de Justice par l'établissement d'une juridiction obligatoire, basée sur le principe de citation directe, et garantir ainsi non seulement l'application de l'arbitrage obligatoire mais aussi prévoir pour les différends d'ordre juridique le règlement strictement judiciaire qui est le mieux approprié à ce genre de litiges.

Le Comité des Juristes, conformément au principe que la compétence obligatoire de la Cour ne peut naître que par une Convention entre les Etats, a proposé que le Statut de la Cour formât cette convention. Voici le passage du rapport présenté au nom du Comité des Juristes par M. de Lapradelle :

Entre Membres de la Société des Nations «... la Cour statue sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique, qu'il (art. 34) définit en reproduisant les spécifications de l'article 13 du Pacte. Il n'est pas question de lier les Etats par l'arbitrage obligatoire sans leur assentiment. La compétence arbitrale ne peut naître que d'une convention. La convention qui établit ici l'arbitrage obligatoire est le statut qui organise la Cour ».

Non seulement il est clair que le statut organique de la Cour peut attribuer à la Cour telle compétence que les Etats, auteurs de ce statut, entendent lui donner, mais, de l'avis de la majorité du Comité, une telle attribution de compétence, bien qu'elle ne soit peut-être pas rigoureusement conforme aux termes du Pacte, est dans un tel accord avec son esprit qu'on ne comprendrait pas qu'au moment d'organiser définitivement la Cour on n'achevât pas, par ce dernier trait, les progrès qu'elle apporte.

Une opinion s'est fait jour en sein du Comité, d'après laquelle conformément à l'article 14 du Pacte, la Cour pouvait être saisie, non par les « parties » mais par une seule « partie », le mot « parties » étant pris ici dans son sens le plus général, comme exprimant non seulement toutes les parties, mais chacune d'elles. Et si cette interprétation, restreinte à l'un des membres du Comité, peut sembler aux autres excessive, la majorité re-

connut cependant, qu'à son avis, les Etats qui forment la Société des Nations, doivent, en constituant la Cour, lui donner compétence dans le cas de litiges d'ordre juridique, sans autre convention que le statut qui organise la Cour¹.

En conséquence, le Comité des Juristes a élaboré l'article 34 qui règle la compétence de la Cour :

Article 34 :

Entre Etats membres de la Société des Nations la Cour statue sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique, qui ont pour objet :

- a) L'interprétation d'un traité;
- b) Tout point de droit international;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international;
- e) L'interprétation d'une sentence rendue par la Cour.

La Cour connaît également de tous différends, de quelque nature qu'ils soient, qui lui sont soumis par la convention soit générale, soit spéciale des parties.

En cas de contestation sur le point de savoir si un différend rentre dans les catégories ci-dessus visées, la Cour décide.

Mais la compétence de la Cour dans les cas énumérés n'est pas exclusive. Les parties peuvent choisir pour le règlement de leur litige une autre juridiction internationale, par exemple la Cour Permanente d'arbitrage ou toute autre juridiction d'ordre arbitral. C'est seulement à défaut d'un accord des parties sur le choix d'une autre juridiction, que la Cour peut être saisie sur la demande d'une des parties².

C'est la Cour elle-même qui statue sur la question préalable de sa compétence (c'est-à-dire si le différend déterminé porte sur les questions prévues par l'article 34, si une autre juridic-

1. *Pr. Verb. Clé Jur.*, p. 728, 729.

2. Art. 33 du statut. « Lorsqu'un différend surgit entre Etats, qu'il n'a pu être réglé par la voie diplomatique et que l'on n'est pas convenu de choisir une autre juridiction, la partie qui se prétend lésée peut en saisir la Cour. La Cour, après avoir décidé s'il est satisfait aux prescriptions précédentes, statue sous les conditions et limitations déterminées par l'article suivant. »

tion n'est pas compétente en l'espèce et si le litige ne pouvait pas être réglé par voie diplomatique) et non plus comme il existait auparavant, les parties en litige. Ainsi au sujet de l'obligation des parties, le critérium objectif est heureusement substitué au critérium subjectif.

En résumé, l'avant-projet du statut de la Cour, en interprétant les dispositions de l'article 13 du pacte comme établissant l'arbitrage obligatoire pour une certaine catégorie de différends déterminés, a prévu la compétence obligatoire de la Cour pour les mêmes différends. Malheureusement, cette excellente solution du problème fut repoussée par le Conseil et par la première Assemblée de la Société des Nations.

Le Conseil de la Société des Nations s'occupa de la question du statut de la Cour pendant sa session tenue à Bruxelles en octobre 1920¹.

Le rapporteur, M. Léon Bourgeois, contrairement à l'interprétation des dispositions du pacte préconisée par le Comité des Juristes, a souligné le caractère facultatif de l'arbitrage établi par le pacte, en soutenant que les parties ont le choix entre la procédure judiciaire et arbitrale et la conciliation devant le Conseil de la Société des Nations; que l'admission des articles 33 et 34 de l'avant-projet du statut de la Cour équivaldrait à une modification à apporter aux articles 12 et 13 du pacte; que le Conseil ne trouve pas désirable et possible de faire de semblables propositions à la prochaine réunion de l'Assemblée de la Société des Nations². Il a proposé l'adop-

1. M. Léon Bourgeois était chargé de présenter le rapport sur l'œuvre du Comité des Juristes dans la session du Conseil tenue du 30 juillet au 5 août 1920 à San-Sebastian. *J. O.*, septembre 1920, p. 321.

2. « L'innovation apportée par le projet de la Haye se résume en ceci :

On substitue la décision de la Cour Permanente à la décision que devrait prendre le Conseil sur la question de savoir si les moyens diplomatiques ont été épuisés ou non entre les deux parties avant que leur différend vienne devant le Conseil, et on substitue une décision de la Cour Permanente au libre choix que le Pacte laisse aux parties, quant à la question de savoir si elles porteront leur différend devant la Cour, devant une autre juridiction internationale ou devant le Conseil de la Société des Nations. Cette liberté de choix est donnée aux Membres de la Société des Nations par l'article 12 du Pacte.

tion par le Conseil de la rédaction suivante de l'article 33 :
« La compétence de la Cour est réglée par les articles 12, 13 et 14 du pacte »; et de l'article 34 :

Sans préjudice de la faculté conférée par l'article 12 du Pacte aux parties en litige de le soumettre, soit à la procédure judiciaire ou arbitrale, soit à l'examen du Conseil, la Cour connaîtra, sans convention spéciale, des litiges dont le règlement est confié à elle, ou à la juridiction instituée par la Société des Nations aux termes des traités en vigueur. »

Ce point de vue du représentant de la France, qui, toutefois était personnellement, pendant toute sa longue activité d'homme d'Etat, un ardent champion de l'idée d'arbitrage obligatoire, consistait dans la substitution de la juridiction facultative à la juridiction obligatoire de la Cour et dans l'interprétation officielle de l'article 13 du pacte, comme ne prévoyant que l'arbitrage facultatif. Il a été confirmé par le représentant de la Grande-Bretagne, Lord Balfour, qui, dans la note présentée le 20 octobre à la session du Conseil, a interprété les dispositions du pacte dans le même sens; d'après son avis, les auteurs du pacte ont résolu cette question dans le sens

Nous ne croyons pas nécessaire de discuter ici les avantages qui résulteraient, pour la bonne administration de la justice internationale et pour le développement de l'autorité de la Cour, du système de la compétence obligatoire proposé par le Comité des Juristes. Mais, puisqu'il s'agit, en réalité, d'une modification à apporter aux articles 12 et 13 du Pacte, le Conseil estimera sans doute qu'il ne lui appartient pas, à l'heure où va se réunir pour la première fois l'Assemblée générale de la Société des Nations, de prendre l'initiative de propositions de modifications du Pacte dont l'application et la garde lui ont été confiées. S'il prenait, sur un point particulier dont l'importance n'échappe à personne, l'initiative de telles propositions de modification, il aurait à se prononcer de même sur beaucoup d'autres points de modification du Pacte que certains Gouvernements ont déjà annoncé l'intention de présenter à l'Assemblée.

Ce qui paraît nécessaire, à l'heure actuelle, pour l'autorité de la Société des Nations, c'est que, dès ses débuts, des divisions ne se produisent pas sur les règles posées dans le pacte du 28 avril 1919. Extrait du rapport présenté par M. Bourgeois. *J. O.*, nov-déc., 1920, p. 14

voulu et il est impossible de sortir des limites établies par le pacte¹.

Le Conseil approuva les conclusions du rapport de M. Léon Bourgeois en ce qui concerne la substitution de la compétence facultative à la compétence obligatoire de la Cour. Mais la décision du Conseil, selon le rapporteur, ne doit pas être considérée comme hostile à l'idée de la compétence obligatoire de la Cour dans les questions juridiques ; le moment seulement, selon lui, n'est pas opportun pour sa réalisation¹.

Le Conseil, organe politique, a donc diminué d'une façon singulière la portée de la Cour Permanente de Justice Internationale, organe juridique, en faisant prévaloir la solution politique des différends même juridiques, substituant ainsi la vague procédure de conciliation au droit strict de la Cour.

La première Assemblée s'occupa de nouveau de la question du statut de la Cour. Les autres questions épineuses, comme par exemple, celle de la nomination des juges, cause du non aboutissement de la Cour de Justice Arbitrale, ont été heureusement résolues par le système ingénieux, proposé par le Comité des Juristes².

1. « The first observation I have to make is that the scheme, with all its merits, goes considerably beyond the Covenant. Art. 14. « (by which the Council is directed to formulate and submit to the League the plans of the Permanent Court) clearly contemplates a) that the Court has only to deal with disputes which are voluntarily submitted to it by the authorities concerned; and b) that it has to give an advisory opinion on any dispute or question which the Council or Assembly may choose to submit to it. Evidently, the framers of the Article never intended that one Party to a dispute should compel another Party to go before the Tribunal; and this omission cannot have been a matter of choice, since the subject of compulsory arbitration has been before the legal authorities of the whole world now for many years. It has more than once been brought up for practical decision and has always been rejected ». Extrait de la note de Lord Balfour, citée chez Kallor, *op. cit.*, p. 463.

1. « En adoptant cette rédaction le Conseil n'entend nullement se prononcer contre l'idée même de compétence obligatoire de la Cour dans les questions d'ordre juridique. Il y a là un développement de l'autorité de la Cour de Justice, qui peut être extrêmement praticable au règlement général des différends entre les nations, et le Conseil n'aurait certainement aucune objection à ce que le problème fût étudié dans un prochain avenir ». *J. O.*, nov., déc. 1920, p. 15.

2. C'est au Comité des Juristes qu'incombe l'honneur d'avoir résolu ce

C'est la question de la compétence obligatoire de la Cour qui passionna le plus tout le monde. On devait la résoudre, en choisissant définitivement entre la juridiction obligatoire, établie par l'avant-projet du statut et la juridiction facultative, préconisée par le Conseil.

L'examen de l'avant-projet du statut de la Cour a été confié à la 3^e Commission qui devint le terrain d'une lutte acharnée entre les partisans et les adversaires de l'arbitrage obligatoire et de la juridiction obligatoire de la Cour.

Cette lutte était bien compréhensible. Il s'agissait d'une question de la plus haute importance, à savoir si dans le règlement des litiges d'ordre juridique, c'est le principe de droit, personnifié par la Cour, qui prendra le dessus, ou bien le système de l'opportunité politique par l'intermédiaire de son organe le Conseil; si c'est la Cour qui aura sa compétence propre bien définie, dans le cas prévu par l'article 13, ou le Conseil qui sera seul compétent pour résoudre toutes les controverses internationales, quelle que soit leur nature.

Tandis que les délégués des grandes puissances voulaient consacrer l'idée d'une large compétence du Conseil, les représentants de petits Etats s'efforcèrent de faire approuver les dispositions de l'avant-projet de La Haye¹.

difficile problème de faire nommer 15 juges par une cinquantaine d'Etats dont chacun voudrait avoir un juge de sa nationalité. Il fallait concilier les prétentions des grands et des petits Etats. On a suggéré l'élection des juges simultanément par l'Assemblée où les petits Etats possèdent la majorité et le Conseil où domine l'influence des grands Etats. Cette proposition est empruntée à l'histoire et notamment à la résolution trouvée dans la constitution des Etats-Unis de 1787, qui se trouvait devant le même problème : les plus grands Etats ne voulaient pas admettre le principe de l'égalité, les petits ne voulaient pas consentir à une représentation moins nombreuse dans le pouvoir législatif. On a fait face à cette difficulté en créant deux chambres : l'une, le Sénat, basée sur le principe de l'égalité des Etats, l'autre, la Chambre des représentants, membre desé selon le noportionnalitecipe de prosur le prin habitants. *Pr. Verb. Clé des jur.*, p. 108 et suiv. Comp. Jean Morellet, *Les Etats-Unis et la Cour Permanente de Justice*, p. 466.

1. Lord Robert Cecil a déclaré : « l'article 12 établit la juridiction obligatoire en ce sens qu'il crée l'obligation de soumettre les différends à l'arbitrage ou au Conseil. L'article 13 définit les genres de litiges qui sont susceptibles

La sous-commission¹ dans son rapport présenté par M. Hagerup inclina vers la solution proposée par le Conseil en motivant son attitude par des considérations d'opportunité :

« Quelque divergence d'opinions qu'il puisse y avoir sur l'interprétation du pacte en ce qui concerne l'acceptation d'une juridiction obligatoire en dedans du cadre de ses dispositions, ainsi que sur l'opportunité politique d'accepter une juridiction inconditionnellement obligatoire dans les rapports internationaux, la sous-commission s'est arrêtée devant la considération que l'unanimité des membres de la Société des Nations est nécessaire pour l'établissement de la Cour, et que cette unanimité ne semble pouvoir être obtenue que sur la base des principes établis par le projet du Conseil² ».

La rédaction suivante de l'article 36 (art. 33 de Bruxelles) a été proposée :

La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les

d'être résolu par l'arbitrage, mais il donne aux parties la possibilité de soumettre ces différends même au Conseil ».

Lord Robert Cecil continua qu'il « a toujours pensé que la distinction entre les questions susceptibles d'une solution arbitrale et les autres coïncide avec celle qu'on peut faire entre les questions qui traitent et celles qui ne traitent pas d'intérêts vitaux. Mais cette distinction ne cadre pas avec celle qui figurait au projet de la Haye aux termes duquel il n'appartient à la Cour que de décider si une question déterminée rentre ou non dans les catégories de l'article 34. Il n'est pas certain en effet, que tous les points rentrant dans ces catégories n'impliquent pas des intérêts vitaux ». 1 Ass. 3 Com., p. 286.

Sen. Lafontaine (Belgique) en défendant le principe de la judicature obligatoire a déclaré : « L'opposition à la réalisation de ce principe est due à un double fétichisme : celui de l'humanité et celui de la souveraineté... la seule souveraineté admissible est celle de la justice ». Il trouve « une contradiction dans l'article 14 du Pacte. Cet article constitue une Cour de Justice véritable, mais les parties n'y auront recours que si elles sont d'accord pour le faire. Il est cependant illogique de ne pas établir la juridiction obligatoire pour des conflits de moindre importance, lorsqu'on a créé l'obligation d'avoir recours à une juridiction ou à la médiation, dans les conflits qui menacent d'entraîner la guerre ». (*Ibid.* pp. 292-293).

1. La composition de la Sous-Commission était la suivante : cinq membres du Comité des Juristes : MM. Adatci (Japon), Hagerup (Norvège), Loder (Pays-Bas) Ricci-Busatti (Italie) et cinq personnes qui ne participaient pas aux travaux du Comité : MM. Doherty (Canada), Fromageot (France), Huber. (Suisse), Sir Cecil Hurst (Grande-Bretagne), Politis (Grèce) 1^{re} Ass. 3 Com., p. 284

2. 1^{re} Ass. S. Pl., p. 463.

parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur¹. »

et de l'article 37 (art. 34 de Bruxelles) :

« Lorsqu'un traité ou convention en vigueur vise le renvoi à une juridiction à établir par la Société des Nations, la Cour constitue cette juridiction². »

La proposition de la sous-commission était une complète victoire de l'idée de la juridiction facultative de la Cour. Une vive opposition de la part des Etats, partisans de l'arbitrage obligatoire se fit sentir. Si, d'un côté, l'unanimité ne pouvait être obtenue que par l'acceptation de la juridiction obligatoire sans le consentement des grandes puissances, il en était de même en ce qui concerne la juridiction facultative sans le consentement des petits Etats, qui défen-

I. Les explications suivantes relatives à cet article ont été données dans le rapport présenté par M. Hagerup : « I. La compétence de la Cour est en principe fondée sur un accord entre les parties. Cet accord peut résulter d'une convention spéciale, soumettant un cas déterminé à la Cour, ou bien d'un traité ou d'une convention générale envisageant un ensemble d'affaires d'une certaine nature ».

II. En ce qui concerne le droit d'assignation unilatérale le texte préparé par la Sous-Commission « n'admet ce droit que quand il se base sur convention des parties. La question doit, d'après l'avis de la Sous-Commission, être résolue de la manière suivante : Si une convention établit sans aucune réserve la juridiction obligatoire pour certains cas ou pour certaines matières (comme le font certains traités généraux d'arbitrage, ainsi que certaines clauses des traités de paix visant les droits des minorités, le travail, etc...) chacune des parties a, en vertu d'un tel traité, le droit sans une convention spéciale (un compromis) de recourir à la juridiction convenue. Par contre, si la convention générale est soumise à certaines réserves (intérêts vitaux, indépendance, honneur, etc...) dont l'appréciation d'après les traités, appartiennent aux parties elles-mêmes, les parties ne peuvent pas recourir à la juridiction internationale sans accord préalable. » *Ibid.*

2. « Lorsqu'un traité ou une convention vise le renvoi à une juridiction à établir par la Société des Nations, la Cour établie par le présent projet constituera cette juridiction ». Mais cette disposition « ne vise pas les conventions existantes qui renvoient certains différends, ou bien en termes généraux à une Cour d'Arbitrage, ou bien à la Cour Permanente d'arbitrage à la Haye. Pour substituer à ces cours d'arbitrage la nouvelle Cour de Justice Internationale, il faudra un accord spécial ». *Ibid.*

dirent résolument le principe de la judicature obligatoire¹.

Il fallait trouver le compromis. Il devint possible grâce à la proposition ingénieuse, faite par l'éminent jurisconsulte brésilien, M. Fernandes. Pour sortir de l'impasse et pour sauver ne serait-ce qu'une partie des dispositions de l'article 34 de l'avant-projet du statut de la Cour, il proposa d'introduire au projet de la Sous-Commission une clause dont l'adoption ne serait que facultative et qui comporterait une juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale². Les termes de cette clause sont analogues à ceux de l'article 34 de l'avant-projet du Comité des Juristes sauf la lettre b et notamment :

Article 33 (*Alternatif*) :

Entre les membres de la Société des Nations, la Cour statue sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique qui ont pour objet :

- a) L'interprétation d'un traité;
- b) Toute question régie par le droit international;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la violation d'un engagement international.

La compétence de la Cour s'étend également à tous les litiges que les parties lui soumettront ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités en vigueur.

En cas de contestation sur le point de savoir si un différend rentre dans les catégories ci-dessus visées, la Cour décide.

Il proposa en outre l'insertion d'un nouvel article, rédigé comme suit :

... En ratifiant la décision de l'Assemblée concernant l'adoption de ce statut, les membres de la Société des Nations sont libres d'adhérer à l'un ou l'autre des deux textes de l'article 33.

1. La délégation de l'Argentine a fait la proposition suivante :

1° « La juridiction de la Cour doit être obligatoire.

2° « La Cour sera compétente pour connaître de tous les différends entre Etats, exception faite des questions qui affectent la constitution politique des Etats en litige ». 1^{re} Ass. 3 Com., p. 514.

2. 1^{re} Ass. 3 Com., p. 302 et 553.

Ils peuvent adhérer purement ou sous condition à celui qui comporte une juridiction obligatoire, la condition pouvant consister dans la réciprocité de la part d'un certain nombre de membres ou de certains membres, ou encore, d'un nombre de membres où soient compris tels et tels d'entre eux¹.

La Sous-Commission a adopté la proposition faite par M. Fernandes, mais en lui apportant certaines modifications.

Tout d'abord la sous-commission préféra ne pas donner à l'article 33 la forme proposée par M. Fernandes, mais celle d'une stipulation à laquelle les Etats/ peuvent adhérer au moment de la ratification du statut de la Cour ou ultérieurement.

Ensuite M. Fernandes a prévu l'adhésion complète à l'article 33 facultatif, soit pure, soit conditionnelle, établissant une réciprocité *ratione personæ*. La sous-commission a prévu la possibilité d'adhérer sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends juridiques énumérés, et par conséquent, elle a établi en outre une réciprocité *ratione materiæ*.

Le texte proposé par la Sous-Commission, sans subir des changements importants, devint l'article 36 :

La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur.

Les membres de la Société et Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories des différends d'ordre juridique, ayant pour objet :

- a) L'interprétation d'un traité;
- b) Tout point de droit international;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et

1. *Ibid.*, p. 566.

simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, ou pour un délai déterminé.

En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.

La 3^e Commission a donc fait un compromis : bien que penchant du côté de l'opinion du Conseil qui consacre entièrement la juridiction facultative de la Cour elle a conservé le principe de la juridiction obligatoire qui reste pourtant purement facultative. Elle cesse de l'être dès la signature de la clause facultative prévue dans le Protocole additionnel du 16 décembre 1920, établissant la juridiction de la Cour comme obligatoire, conformément à l'article 36, § 2¹.

L'Assemblée plénière, après une vive discussion, où 19 discours furent prononcés, dont 12 en faveur de la juridiction obligatoire, a approuvé le compromis réalisé au sein de la 3^e Commission. Ce compromis équivalait pratiquement au rejet de la juridiction obligatoire. Toutefois l'article 36, § 2 renferme le germe d'une évolution qui, dans l'avenir, au fur et à mesure de l'adhésion des membres de la Société des Nations, pourrait faire triompher l'idée de judicature obligatoire, en réalisant le principe de citation directe et unilatérale devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

1. Voici le texte du Protocole additionnel du 16 décembre 1920 : « Les soussignés, dûment autorisés, déclarent en outre, au nom de leur Gouvernement, reconnaître dès à présent comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour conformément à l'article 36, § 2, du statut de la Cour dans les termes suivants... »

Nous reproduisons les termes du rapport supplémentaire relatif à l'article 36 de la 3^e Com. : « Sur la proposition du délégué brésilien, la Commission a ajouté à cet article un nouvel alinéa donnant aux Etats et aux Membres de la Société des Nations qui seront proposés à admettre la juridiction obligatoire dans une plus large mesure que celle prévue par le 1^{er} alinéa de l'article, la faculté de faire, soit lors de la ratification, soit ultérieurement, des déclarations à ce sujet. Le sens de cette disposition est le suivant : elle donne la faculté de choisir la juridiction obligatoire ou bien pour toutes les questions énumérées à l'article ou bien seulement pour certaines de ces questions. Elle établit en outre la possibilité de désigner les Etats (ou Membres de la Société des Nations) vis-à-vis desquels chaque Gouvernement est disposé à assumer une juridiction plus étendue ». 1^{re} Ass. 3^e C., p. 467

Jusqu'à la cinquième Assemblée de la Société des Nations, qui marque une date historique dans sa vie, cette clause facultative ne fut signée par aucune des grandes puissances, par aucun Etat important au point de vue militaire. En principe la juridiction obligatoire de la Cour était destinée à protéger les petits Etats contre les prétentions de leurs voisins plus importants, au point de vue des forces matérielles; mais ceux-ci n'étaient pas enclins à admettre cette restriction¹.

Jusqu'ici, la Cour n'a été saisie d'aucun différend provenant de l'application de la clause facultative.

A la date du 1^{er} septembre 1924, vingt-et-un Etats ont signé cette clause, notamment² :

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| 1. l'Autriche ² . | 12. la Lituanie ² . |
| 2. le Brésil ² . | 13. le Luxembourg. |
| 3. la Bulgarie ² . | 14. la Norvège ² . |
| 4. la Chine ² . | 15. le Panama. |
| 5. le Costa Rica ² . | 16. le Pays-Bas ² . |
| 6. le Danemark ² . | 17. le Portugal ² . |
| 7. l'Esthonie ² . | 18. le Salvador. |
| 8. la Finlande ² . | 19. la Suède ² . |
| 9. le Haïti ² . | 20. la Suisse ² . |
| 10. la Lettonie. | 21. l'Uruguay ² . |
| 11. le Libéria. | |

La cinquième Assemblée élaborant un nouveau système de procédure pacifique des différends internationaux a abordé la question des dispositions de l'art. 36, § 2 afin de créer des normes plus efficaces et de combler les lacunes laissées par le pacte et rendant possible le recours à la guerre particulière. La première Commission a été chargée, conformément à la résolution adoptée par l'Assemblée le 6 septembre 1924 sur la proposition des premiers ministres de France et d'Angleterre, MM. Herriot et Mac Donald, « d'examiner dans quel-

1. Comp. KELLOR, *op. cit.*, p. 469.

2. Les Etats marqués du signe 2 ont ratifié leur adhésion au Protocole additionnel du 16 décembre 1920.

les limites les termes de l'article 36, § 2 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale pourraient être précisés, afin de faciliter l'acceptation de cette clause¹ ».

Pour faire adopter le règlement des différends juridiques par les voies judiciaires on pourrait procéder de deux façons : ou bien rendre l'arbitrage obligatoire, en amendant l'article 13 et en y supprimant « le malheureux abverbe », *généralement*, comme l'a proposé M. Fernandes², ou bien en rendant à l'article 36, § 2 son caractère obligatoire par l'adhésion de tous les Etats au protocole additionnel.

L'article 13 une fois amendé dans ce sens, on assurerait le règlement approprié de tous les différends juridiques ; ce serait un grand progrès en comparaison du système prévu par le pacte et amènerait un changement plus radical que l'acceptation de la clause facultative, étant données les restrictions qui pourraient accompagner la signature du protocole additionnel.

Mais on a préféré, surtout pour ces motifs, ne pas procéder par voie d'amendement de l'article 13 et conserver dans le nouveau système de la procédure pacifique le protocole additionnel, en le rendant seulement obligatoire.

Les délibérations de la première commission tendaient en premier lieu à préciser la question de l'admission de certaines réserves à une des catégories de différends énumérés dans l'article 36, § 2 ; car, selon l'opinion de plusieurs délégués, il était nécessaire de fixer le champ d'application de ces réserves. Sir Cecil Hurst, délégué de la Grande-Bretagne, a déclaré, par exemple, que son Gouvernement désirait signer le protocole additionnel, mais sous conditions que certaines réserves, excluant la compétence obligatoire de la Cour, fussent autorisées, et notamment au sujet des différends provoqués à l'avenir par des mesures prises soit conformément au pacte, soit à la demande ou avec l'approbation du Conseil de la So-

1. Voir p.

2. Paroles de M. FERNANDES, 5^e Ass., 1^{re} C., p. 8. (doc. A. P. V. 3, 1924).

ciété¹. Cette proposition était caractéristique : elle tendait à réserver une liberté entière à la Grande-Bretagne en cas d'application des sanctions.

Le manque de précisions sur la possibilité de ce genre de réserves a été, selon le rapporteur de la 3^e Commission, l'éminent juriste et homme d'Etat, M. Politis, une des causes principales de la non-adhésion de plusieurs Etats à la juridiction obligatoire de la Cour².

Pour faire face à ce problème, il fallait répondre si l'article 36, § 2, était assez souple pour satisfaire les diverses interprétations, et en cas de réponse négative, procéder par voie d'amendement de la clause facultative. Après un examen détaillé, on n'a pas cru nécessaire d'amender la clause en question³, on a décidé que sa rédaction était assez souple pour permettre de formuler toutes les réserves jugées désirables.

« Ayant la faculté d'accepter la compétence obligatoire de la Cour pour quelques-unes des catégories visées de différends et de ne pas l'accepter pour les autres, les Etats sont, à plus forte raison, libres de ne l'admettre que pour une fraction d'une des catégories : qui peut le plus, peut le moins. Il leur est donc loisible, en prenant l'engagement prévu, de déclarer qu'ils entendent l'exclure dans les hypothèses où il ne leur paraît pas possible de l'admettre⁴.

1. *Ibid.*, p. 16.

2. La cause facultative n'a été acceptée jusqu'ici que par un petit nombre de pays. La plupart des Etats s'en sont abstenus, parce qu'ils ne pensaient pouvoir accepter la compétence obligatoire de la Cour dans certains cas rentrant dans l'une ou l'autre des catégories de différends énumérés plus haut et qu'ils ne savaient pas si leur acceptation pouvait être accompagnée de réserves dans ce sens ». *Rapport de la 1^{re} C., 5^e Ass.*, présenté par M. Politis. Doc. A. 135, 1924, p. 7.

3. M. FERNANDES (Brésil). (V^e A. I. C. A. P. V. 3, 1924, p. 7). « Le texte existant est assez souple pour donner satisfaction à tout le monde; un changement au texte serait donc peu désirable, d'abord parce qu'il y a déjà des Etats qui l'ont accepté, qui le croient bon et qui devront examiner à nouveau l'engagement qu'ils ont pris si on y touchait, et, ensuite, parce que cela ferait entrer de nouveau dans la voie de ratification ».

M. UNLEN (Suède). « L'amendement serait d'ailleurs superflu pour le but visé dans la résolution. En effet..., la clause de l'article 36 est extrêmement souple. Chaque Etat peut donc faire toutes les précisions qu'il désire sans rien changer à la sentence de la clause ». *Ibid.*, p. 31.

4. Rapport, p. 7.

Pour rendre la juridiction de la Cour obligatoire dans les mesures établies par l'article 36, § 2 du statut ainsi interprété, la sous-commission de la première commission a proposé l'insertion dans le protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux d'une disposition dans ce sens.

Cette proposition devint l'article 3 du Protocole :

Les Etats signataires s'engagent à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la Cour, mais sans préjudice de la faculté pour un Etat quelconque, lorsqu'il adhèrera au protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920, prévu par ledit article, de formuler les réserves compatibles avec ladite clause.

L'adhésion à ce protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920 devra être faite dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur du présent Protocole.

Les Etats qui adhéreront au présent Protocole après sa mise en vigueur devront s'acquitter de l'obligation ci-dessus dans le mois qui suivra leur adhésion.

Ainsi tous les Etats sont tenus de signer la clause facultative dans le délai d'un mois après la mise en vigueur du Protocole du 2 octobre 1924 ou après son acceptation ultérieure. La clause facultative du statut de la Cour devint, par conséquent, obligatoire en faisant partie intégrante du Protocole.

C'est sans aucun doute un grand pas en avant, qui établit pour les différends d'ordre juridique la procédure juridictionnelle de la Cour Permanente de Justice Internationale. La 5^e Assemblée a donc tâché de revenir à la juridiction obligatoire de la Cour prévue à l'avant-projet du statut qui avait été élaboré par le Comité des Juristes, mais rejeté ensuite par le Conseil et par la première Assemblée. La 5^e Assemblée a tâché de revenir, mais elle n'est pas revenue complètement à l'avant-projet, qui établissait la juridiction obligatoire pour toutes les catégories de différends énumérés, sans exception ni réserve. Elle a, au contraire, admis la possibilité de résér-

ves et a, par conséquent, restreint son champ d'application; cette restriction dépend, en pratique, de la nature et de l'étendue de ces réserves. Si elles étaient importantes, si les signataires abusaient de leur droit, la juridiction obligatoire pourrait se réduire au minimum.

« Cela peut faire naître la crainte », lisons-nous dans le rapport de la 1^{re} Commission, « qu'en usant du droit de faire des réserves, l'on réduise en fait à presque rien l'engagement qu'on aura pris. Cette crainte ne paraît pas fondée. Il est permis d'abord d'espérer que chaque Gouvernement voudra se borner aux réserves les plus indispensables. On doit ensuite reconnaître que si limité que soit l'engagement, il vaudra toujours mieux que s'il n'était pas pris ».

La clause facultative faisant dorénavant partie du protocole, une question délicate se pose : lorsqu'un Etat aurait signé cette clause et que le Protocole deviendrait ensuite caduc, la signature par un Etat de la clause facultative faite dans ces conditions resterait-elle obligatoire, malgré la non-mise en valeur du protocole ou, au contraire, disparaîtrait-elle ? Cette éventualité a été prévue par le rapporteur qui envisage la solution suivante :

1^o Si un Etat a adhéré au Protocole additionnel en subordonnant expressément la durée de cette adhésion à celle du protocole, son acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour ne produirait pas d'effet en cas de la non-entrée en vigueur du Protocole¹.

2^o Mais si cet Etat n'a pas lié le sort de son adhésion à celui du Protocole, l'acceptation de la clause facultative reste obligatoire².

1. « ... l'Etat qui voudrait subordonner la durée de son adhésion à l'article 36 à celle du Protocole devrait le stipuler expressément. Comme l'article 36 lui permet de ne s'engager que pour un délai déterminé, il peut dire, en adhérant, qu'il n'entend être lié que pour le temps durant lequel le Protocole resterait en vigueur ». *Ibid.*, p. 8.

2. « La saine interprétation des traités internationaux veut, en effet, que sauf clause formelle contraire, les effets déjà produits survivent à l'acte dont ils découlent ». *Ibid.*

Nous trouvons l'application pratique de cette éventualité dans la clause d'adhésion du Gouvernement français du 2 octobre 1924, qui se réserva la faculté de dénonciation en cas de non entrée en vigueur du protocole¹. La République dominicaine, le second Etat qui signa la clause facultative, après les délibération de la 5^e Assemblée, a adhéré purement et simplement sous la seule réserve de réciprocité.

La clause examinée prévoit un ingénieux système de réciprocité : chaque Etat n'est tenu vis-à-vis d'un autre Etat que dans la mesure ou celui-ci est engagé; il y a donc une réciprocité *ratione personæ et ratione materiæ*.

I. — *Les conditions ratione personæ*

Aucun Etat ne peut en citer un autre devant la Cour Permanente de Justice Internationale en se basant sur l'article 36, § 2, qu'à condition que l'Etat demandeur ainsi que l'Etat défendeur aient adhéré à la clause facultative. La juridiction de la Cour n'est que facultative, le droit de citation directe ne peut naître que par l'accord des parties en litige. Cet accord général, c'est l'adhésion à la clause facultative prévue dans le protocole additionnel du 16 décembre 1920. Un Etat qui n'a pas signé celle-ci conserve son droit de refuser d'admettre la compétence de la Cour.

La déclaration de l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour pourra être faite purement et simplement, c'est-

1. Les termes de la clause d'adhésion du Gouvernement français : « ... Le Gouvernement de la République française adhère à la disposition facultative de l'article 36, § 2, du statut de la Cour, sous réserve de ratification, sous réserve de réciprocité pour une durée de 15 années, avec faculté de dénonciation au cas où le Protocole d'arbitrage, de sécurité et de réduction des armements, signé, en date de ce jour deviendrait caduc, et, d'autre part, sous le bénéfice des observations faites à la première Commission de la 5^e Assemblée, aux termes desquelles, l'une des parties en litige pourra appeler l'autre devant le Conseil de la Société des Nations, à l'effet de procéder à l'essai de règlement pacifique prévu au § 3 de l'article 15 du pacte et, pendant ledit essai de conciliation, aucune partie ne pourra citer l'autre devant la Cour de Justice ».

à-dire sans aucune condition, en permettant ainsi de citer l'Etat visé devant la Cour, même si son adversaire n'a pas adhéré au protocole additionnel. Ce genre d'adhésion est exceptionnel et jusqu'ici seulement l'Esthonie et le Haïti ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour sans réciprocité. La réciprocité simple vis-à-vis des Etats adhérents constitue la formule la plus généralement employée.

Mais il y a des Etats qui font usage de la condition de réciprocité spéciale, c'est-à-dire de la part « de plusieurs ou de certains membres ou Etats ». Ainsi le Brésil subordonna sa signature à l'adhésion au Protocole additionnel de deux Etats, représentés à titre permanent au Conseil de la Société des Nations. Jusqu'à présent à défaut de la réalisation de cette condition, son adhésion n'est pas devenue définitive.

Les déclarations peuvent être faites à titre permanent ou pour un délai déterminé. Douze Etats ont adhéré pour le délai de cinq ans et notamment : l'Autriche, le Brésil, la Chine, le Danemark, la Finlande, la Lettonie, la Lithuanie, le Luxembourg, la Norvège, le Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Les autres Etats ont accepté la juridiction obligatoire d'une façon permanente.

La France a signé la clause le 2 octobre 1924 pour une durée de 15 ans, mais avec la faculté de dénonciation si le Protocole d'arbitrage, de sécurité et de réduction des armements du 2 octobre 1924 n'entrait pas en vigueur.

Conformément à l'article 36, § 2, ce sont les membres de la Société des Nations et les Etats mentionnés à l'annexe au pacte qui peuvent déclarer reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour pour certaines catégories des différends énumérés.

Il s'ensuit que l'adhésion est ouverte aussi bien aux Etats membres de la Société des Nations ou aux Etats mentionnés à l'annexe du pacte, qu'aux Dominions membres de la Société des Nations.

En ce qui concerne les Etats non membres, ceux-ci peuvent, conformément à la résolution du Conseil du 17 mai 1922, qui

a établi les conditions générales de l'ouverture de la Cour aux Etats non membres et non mentionnés à l'annexe du pacte, adhérer à la clause facultative, mais sous condition d'avoir au préalable déposé au greffe de la Cour une déclaration d'un caractère général, par laquelle l'Etat non membre accepte la juridiction de la Cour « pour tous les différends nés ou à naître, ou pour une ou plusieurs catégories de tels différends ». Mais cette acceptation de la juridiction obligatoire par un Etat non membre ne peut pas « hors le cas de convention spéciale, être opposée, soit aux membres de la Société des Nations, soit aux Etats mentionnés à l'Annexe du pacte qui ont signé ou signeront le Protocole additionnel du 16 décembre 1920¹. »

Ainsi un membre de la Société des Nations ou un Etat mentionné au pacte qui a adhéré à la clause facultative pourrait, au cas où n'existerait pas de convention spéciale avec cet Etat non membre, ne pas accepter la juridiction de la Cour. En effet, les Etats membres n'ont accepté cette juridiction que vis-à-vis des autres membres. Cette disposition a mis par conséquent les Etats non membres dans une situation spéciale : en signant la clause facultative les Etats non membres pourront être cités devant la Cour, mais sans qu'ils aient toutefois la possibilité d'obtenir le même droit. Si un Etat non membre veut user de la juridiction obligatoire de la Cour, il doit conclure des conventions spéciales dans ces fins, avec tous les Etats membres ou mentionnés à l'annexe du pacte qui ont adhéré au Protocole additionnel du 16 décembre 1920.

Jusqu'ici le Protocole additionnel n'a été signé par aucun des Etats non membres de la Société des Nations.

Une question assez délicate pourrait surgir pour la Cour en cas de création de nouveaux Etats et si ces Etats, avant leur reconnaissance, déposaient au Greffe de la Cour une déclaration acceptant la juridiction obligatoire. L'acceptation de

1. Résolution du Conseil de la Société des Nations du 17 mai 1922, *J. O.* juin 1922, p. 609.

cette déclaration par la Cour équivaldrait à la reconnaissance par celle-ci d'un Etat nouvellement créé, car la résolution du Conseil du 17 mai 1922 ne reconnaît ce droit qu'aux Etats indépendants. Mais alors la reconnaissance pourrait avoir une répercussion profonde sur la situation de cet Etat, en encourageant indirectement les autres Etats à imiter l'attitude de la Cour et même directement conduire à sa reconnaissance tacite. Cette dernière éventualité pourrait avoir lieu si un Etat citait devant la Cour un autre Etat ayant également adhéré à la juridiction obligatoire, mais qui ne l'aurait pas reconnue jusqu'à présent.

Une autre question du même ordre d'idées est la reconnaissance du Gouvernement *de facto*, qui s'est placé en tête d'un Etat déjà reconnu. Deux alternatives pourraient se présenter :

1° Ou bien ce Gouvernement au nom de son Etat adhérerait alors au protocole additionnel;

2° Ou bien cet Etat y aurait déjà adhéré sous un autre Gouvernement.

Dans ces deux cas, c'est-à-dire admission d'un nouvel Etat et admission d'un Gouvernement de fait, la Cour doit se guider exclusivement par des considérations de fait, et par ces considérations seulement et « s'il se trouve quelqu'un qui exerce matériellement le pouvoir elle doit avoir affaire avec lui comme représentant de la nation¹. »

Mais selon M. Bustamante y Sirven, cette admission ne peut toutefois permettre aux nouveau Etats et aux Gouvernements de fait, soit de citer un autre Gouvernement qui a accepté également la juridiction obligatoire de la Cour et qui ne l'a pas jusqu'alors reconnue, soit d'intervenir dans le différend où est engagé cet Etat. Sinon ce serait obliger cet Etat à reconnaître tacitement soit un Etat nouveau, soit un Gouvernement de fait et par conséquent restreindre la liberté

1. A. S. DE BUSTAMANTE Y SIRVEN, *La Cour de Justice internationale*. Conférence à l'Académie de Droit international de la Haye, le 1^{er} août 1923, p. 40. Comp., du même auteur : *La Cour Permanente de Justice internationale*, p. 198, 199.

des Etats quant à l'accomplissement d'un acte de reconnaissance, qui jusqu'à présent, est considéré comme acte politique¹. Il nous semble qu'on pourrait faire certaines réserves relatives à cette opinion.

Il est vrai que souvent les Etats ne reconnaissent un autre gouvernement *de facto* que sous certaines conditions, comme par exemple la reconnaissance des dettes, un régime légal assurant l'exécution des contrats, l'engagement de s'abstenir de toute agression vis-à-vis de ses voisins². L'Etat qui reconnaîtrait *de jure* le nouveau Gouvernement se priverait en effet de son privilège de poser les conditions de sa reconnaissance. Deux ordres d'idées se heurtent dans ce cas : d'une part le souci du maintien de la paix, d'autre part un privilège traditionnel des Etats en matière de reconnaissance ; celui-ci ne commence que récemment à subir quelques brèches, mais néanmoins importantes. Il nous semble que l'accomplissement des devoirs découlant d'un acte international collectif, n'implique pas nécessairement une reconnaissance définitive de l'adversaire avec toutes les conséquences qui en résulteraient. L'Etat cité garderait à l'avenir son droit de poser toutes les conditions jugées nécessaires et admises par le droit des gens au moment de la reconnaissance *de jure*.

En ce qui concerne la question de la citation devant la Cour des Etats membres ou mentionnés dans l'annexe au pacte par les Etats nouveaux, conformément à l'article 36, § 2 du statut, il nous semble nécessaire de distinguer si ces Etats ont été admis à la Société des Nations ou non. Dans ce dernier cas la question est réglée par la résolution du Conseil du 17 mai 1922 : l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les Etats non membres et non mentionnés dans l'annexe au pacte ne peut pas, hors le cas d'une convention

1. *Ibid.*

2. Quelques conditions de la reconnaissance du Gouvernement russe des Soviets contenues dans la résolution de Cannes ». P. FAUCHILLE. *op. cit.*, t. 1, n° 205², 256.

spéciale, être opposée aux membres de la Société des Nations et aux Etats mentionnés dans l'annexé. Mais si l'Etat nouveau, bien qu'auparavant non reconnu *de jure* par tous les membres de la Société des Nations, a été admis à la Société, il acquiert tous les droits et les devoirs des membres, y inclus ceux découlant de l'adhésion à la juridiction obligatoire de la Cour. A notre avis, dans ces conditions, l'Etat membre de la Société qui n'a pas encore reconnu son adversaire et s'est opposé à l'admission de cet Etat à la Société des Nations, ne peut pas, par ce motif, refuser de comparaître devant la Cour.

Un raisonnement à peu près analogue doit être appliqué à l'égard des gouvernements *de facto*. Si un tel gouvernement représente un Etat membre de la Société des Nations, il a le droit de citer devant la Cour son adversaire, sous condition toutefois, que cet Etat, qui a changé de régime par des moyens anticonstitutionnels, n'ait pas cessé d'être membre soit volontairement, soit par suite d'une décision de la Société causée par l'attitude de son gouvernement vis-à-vis de la collectivité internationale.

II. — *Les conditions rationæ materiæ.*

La nature de ces conditions consiste en ceci, que chaque Etat ne peut demander l'application de la juridiction obligatoire de la Cour que dans la mesure où il s'est engagé lui-même. Chaque membre de la Société des Nations peut adhérer à la clause facultative soit entièrement, à savoir à toutes les catégories de différends énumérés dans l'article 36, § 2, soit seulement à une de ces catégories.

Les catégories de différends énumérés dans l'article 36 sont empruntées textuellement à l'article 13, § 2 du pacte, malgré la rédaction défectueuse de cette partie de l'article 13¹.

L'article 36 § 2 étant muet sur la question des réserves, le

1. Voir p. 111.

problème se pose de savoir si un Etat, adhérant soit à toutes, soit à quelques-unes des catégories des différends, peut exclure de la juridiction obligatoire de la Cour certains différends déterminés où subordonner le recours à la Cour à l'accomplissement d'autres conditions, comme par exemple, l'obligation de soumettre le différend à la médiation avant de le porter devant la Cour.

Cette question a été résolue affirmativement par la 5^e Assemblée. Les Etats adhérant à la clause facultative peuvent exclure de la compétence obligatoire de la Cour des différends qu'il ne leur paraît pas possible de soumettre à sa juridiction. Le rapport de la 3^e Commission cite à titre de simple exemple quelques réserves concevables, qui étaient mises en avant pendant les délibérations de la Commission.

Quant aux réserves matérielles qui pourraient accompagner ces catégories de différends, le rapport indique que de la première catégorie on peut exclure « les différends relatifs à l'interprétation de telles ou telles espèces de traités, par exemple, les traités politiques, les traités de paix, etc...¹ »; de la seconde catégorie on peut exclure, par exemple, « les différends relatifs à l'application d'un traité politique, de paix, etc... ou à telle question déterminée, ou bien ceux qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un des Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations »².

Quant aux réserves formelles, concernant le moment précis où la Cour pourra être saisie d'un différend, sont considérées comme compatibles avec la clause facultative :

1^o Celle qui laisse à une partie en litige « le droit de saisir

1. Selon le délégué belge, M. Rolin, les catégories des différends énumérées dans l'article 36 comprennent seulement les différends d'ordre juridique; l'Etat qui adhérerait à la clause facultative sous réserve de l'exclusion de conflits politiques, ne se conformerait donc pas à l'esprit de l'article 36. Cela équivaldrait à déclarer qu'il exclut du règlement judiciaire les questions juridiques résultant d'un traité politique. R. Erich, *Le Protocole de Genève*, p. 517.

2. *Rapport*, p. 7

du différend le Conseil de la Société aux fins de conciliation, conformément aux paragraphes 1 à 3 de l'article 15 du pacte, étant entendu que durant cette procédure aucune partie ne pourrait citer l'autre devant la Cour¹. »

2° Celle qui stipule « que l'admission de la compétence obligatoire de la Cour n'empêche pas les parties du différend de s'entendre pour essayer un préliminaire de conciliation devant le Conseil de la Société des Nations ou tout autre organe de leur choix, ou bien pour porter leur différend de préférence devant les arbitres ».

3° Celle (c'est la plus radicale de ce genre de réserves) qui « subordonnerait le recours à la Cour, à l'occasion de chacun des différends pour lesquels sa compétence obligatoire est admise, à la conclusion d'un compromis qui, à défaut d'entente entre les parties, serait établi par la Cour elle-même; par limitation de ce qui est dit dans la convention de 1907 pour la Cour Permanente d'arbitrage² ».

Nous voyons comme nous l'avons déjà remarqué ci-dessus, qu'on peut user d'une façon tellement large du droit de réserve que l'engagement se trouvera sensiblement réduit.

Ainsi les réserves matérielles jugées compatibles sont extrêmement étendues, les réserves formelles subordonnent le recours à la Cour soit à l'épuisement préalable de la procédure de conciliation devant le Conseil, soit même à l'établissement pour chaque différend déterminé d'un compromis qui, le cas échéant, à défaut d'accord entre les parties en litige, serait établi par la Cour elle-même dans la forme de quasi-compromis. Tout cela diminue d'une façon singulière l'importance de l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour.

L'article 3, § 1 du protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux prévoit la possibilité de formuler « des réserves compatibles » avec la clause facultative.

1. Cette réserve a été appliquée par le Gouvernement français dans sa clause d'adhésion du 2 octobre 1924 au Protocole additionnel du 16 décembre 1920.

2. Rapport, p. 7.

Mais à qui appartient le pouvoir d'appréciation, si vraiment ces réserves sont compatibles avec les dispositions de l'article 36, § 2 du statut de la Cour ?

Le rapport de la 1^{re} Commission n'aborde pas cette question. Elle a été soulevée néanmoins pendant les délibérations de la Commission par M. Palacios, délégué de l'Espagne. L'opinion de M. Scialoja, éminent juriste italien, que c'est à la cour elle-même qu'appartient ce pouvoir d'apprécier la compatibilité des réserves générales et particulières avec les dispositions de la clause facultative, a été partagée par la Commission¹.

On a soulevé également la question de savoir si l'adhésion à l'article 36, § 2 enlève aux Etats, reconnaissant également la juridiction obligatoire de la Cour, la possibilité de conclure des conventions au sujet de l'arbitrage et du règlement juridique de certaines autres questions. On a décidé, ce qui était à prévoir, que les Etats gardent leur liberté quant à la conclusion des conventions particulières, ayant pour but l'extension des moyens en vue du règlement pacifique des différends internationaux soit par un élargissement de la compétence de la juridiction obligatoire de la Cour, soit par la conclusion de conventions spéciales d'arbitrage².

« Il est parfaitement loisible à deux pays signataires du Protocole ayant, par suite, adhéré à l'article 36, alinéa 2, de donner entre eux une extension plus grande à la compétence obligatoire de la Cour ou de convenir qu'avant d'y recourir ils soumettront leur différend éventuel à une procédure spéciale de conciliation ou même de stipuler, soit avant, soit après la

1. « Selon le Protocole spécial de la Cour, celle-ci est toujours compétente au sujet de sa propre compétence. Or, le point de savoir si une réserve est compatible avec la clause générale du Protocole, étant nécessairement une question de compétence, le Problème se trouve résolu ». V^e Ass. 1 Com. (A. I., P. V. 6, 1924), p. 18.

Il fut décidé que cette observation serait portée au procès-verbal.

2. « Il est de droit commun lorsqu'il existe une juridiction générale, que les parties ont toujours le droit de convenir entre elles d'une juridiction spéciale. Si cette dernière vient à manquer la juridiction générale prend sa place ». Paroles de M. Scialoja. Voir également discours de MM. Loucheur (France), Lofgren (Suède). A. I., V. P., 3, 1924, pp. 18 et suiv.

naissance du litige, qu'il sera porté de préférence devant un tribunal spécial d'arbitres ou encore devant le Conseil de la Société des Nations¹ ».

Conformément à l'article 36, § 3 c'est la Cour qui statue sur la question préalable de sa compétence. C'est la seule disposition juste et raisonnable que de donner à l'institution juridictionnelle qui trancha le différend le pouvoir de statuer préalablement sur les questions concernant sa compétence d'ordre formel et d'ordre matériel.

En cas de citations d'un autre Etat et si cet Etat objecte l'incompétence de la Cour par des raisons formelles, par exemple en soutenant que son adversaire doit auparavant soumettre le différend à la médiation du Conseil, c'est la Cour qui décide sur cette question préalable. De même, la Cour est compétente pour trancher toutes les exceptions matérielles, par exemple si un Etat prétend que le différend donné ne rentre pas dans une des catégories des litiges pour lesquelles il a accepté la juridiction obligatoire de la Cour.

La clause facultative une fois acceptée garantit entièrement que les litiges d'ordre juridique seront dorénavant réglés par la Cour et que la pratique de la justice arbitrale, nécessitant le concours des parties à son fonctionnement, ce qui permettait souvent aux Etats d'éluder leurs obligations, est heureusement abolie. La Cour assure ainsi en tous ces cas l'application du principe de la citation directe.

La clause facultative de l'article 36, § 2 crée un système qui, considérant les Etats adhérents et l'étendue de leur obligation, ainsi que les réserves, « établit un accord automatique en vertu duquel la compétence de la Cour est obligatoire² ».

Une question importante pourrait être posée : cette compétence de la Cour est-elle exclusive, ou au contraire, une autre juridiction pourrait-elle lui être substituée ? Cette éventualité peut avoir lieu quand les parties, ayant adhéré à la clause

1. *Rapport*, p. 8.

2. POLITIS, *La Justice internationale*. p. 236.

facultative, sont tombées d'accord, après la naissance du litige, pour le porter à une autre juridiction, par exemple à la Cour permanente d'arbitrage.

La création de la Cour permanente de Justice Internationale n'a pas remplacé la Cour permanente d'arbitrage¹. Cette dernière existe à côté d'elle et si les Etats ne sont pas tenus par des engagements spéciaux, ils peuvent, en cas de règlement de leur différend par voie judiciaire, choisir en toute liberté l'organe auquel ils porteront leur litige, à savoir la Cour permanente de Justice Internationale, la Cour permanente d'arbitrage ou même les tribunaux spéciaux d'arbitrage. Mais est-ce que les Etats jouissent de la même liberté s'ils sont liés par des engagements antérieurs, par exemple par l'article 36, § 2, qui prévoit la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice Internationale ?

Cette question a été discutée par l'Institut de Droit International à sa session de Rome en 1921².

Deux courants d'opinion étaient en présence :

1° L'un qui proclamait la compétence exclusive de la Cour permanente de Justice Internationale.

2° L'autre qui admettait la compétence concurrente de la Cour permanente d'arbitrage et des tribunaux spéciaux.

M. Politis, partisan de la première solution, a indiqué que bien que la Cour permanente d'arbitrage continue d'exister, les parties signant le Protocole additionnel, se trouvent par cet engagement tenues de porter leur différend devant la Cour permanente de Justice Internationale. La compétence obligatoire de la Cour, résultant de l'admission de la clause facultative, se trouve sur le même pied d'égalité avec celle qui est

1. Art. 1^{er} du Statut de la Cour. « Indépendamment de la Cour d'Arbitrage organisée par les conventions de la Haye de 1899 et 1907, et des tribunaux spéciaux d'arbitres, auxquels les Etats demeurent toujours libres de confier la solution de leurs différends, il est institué conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, une « Cour Permanente de Justice Internationale ».

2. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1921, p. 175.

prévue, conformément à l'article 36, § 1, en vertu de certains traités. La compétence de la Cour dans ce dernier cas est exclusive; il doit en être de même pour l'article 36, § 2, car le texte du statut n'établit aucune distinction entre ces deux catégories de compétence.

L'adhésion à la clause facultative représentée, non pas un accord entre deux Etats qui peuvent toujours le changer par un nouvel accord, mais la soumission à une obligation collective, laquelle fut signée par plusieurs autres Etats. « Cette obligation n'est plus à la discrétion des deux pays entre lesquels le conflit naît : elle constitue la loi commune de plusieurs Etats. C'est une règle objective, supérieure désormais aux conventions privées ¹ ».

M. de Lapradelle, partisan de la compétence concurrente, a examiné en principe une hypothèse dans laquelle un Etat a conclu un traité général d'arbitrage avec la juridiction de la Cour permanente d'arbitrage et a ensuite adhéré au protocole additionnel. Selon lui la juridiction de l'ancienne Cour est transférée à la Cour nouvelle dans les limites de coïncidence entre les deux objets de l'obligation, pour cette raison « qu'il y a progrès dans l'obligation et par suite dans l'application de l'engagement pris ² ».

La compétence de la Cour nouvelle toutefois n'est pas exclusive, les Etats adhérant à la clause facultative ont le droit, en cas d'accord, de saisir soit la Cour ancienne, soit les tribunaux spéciaux, et cela selon le principe que « ce que la convention a créé, la convention contraire peut le détruire ».

Quant à l'objection que la signature de la clause facultative ne constitue pas une obligation liant seulement deux Etats en cause, mais qu'il s'agit dans ce cas d'une obligation collective établie entre plusieurs Etats, il faut considérer que dans ce cas « il ne peut pas y avoir de droits au profit de tiers, au profit de la Cour; la Société des Nations n'a pas ici le *droit* à opposer

1. *Ibid.*,

2. *Ibid.*, p. 179.

aux parties, sinon elle prendrait figure de Super-Etat ». Mais même si l'on admet que la Convention dans notre cas est une « loi » et non un « contrat » et par conséquent si l'on attribue à la Société des Nations un caractère super-étatique ou seulement le caractère d'un véritable Etat, les parties gardent la liberté de s'adresser aux juges de leur choix : « l'institution de la justice civile n'empêche pas de recourir à l'arbitrage. Ce que les individus peuvent faire au nom de la liberté, les Etats le peuvent au nom de leur souveraineté¹ ».

L'Institut de Droit international se rangea au point de vue de M. de Lapradelle et adopta le vœu suivant² :

« ... Que les Etats soumettent, de plus en plus fréquemment, leurs litiges au jugement de cette sorte de juridiction (nouvelle Cour); que ceux d'entre eux qui n'ont pas signé le protocole visé à l'article 36 du statut examinent la possibilité d'accepter, dans la mesure la plus large, la compétence obligatoire de la nouvelle Cour, étant entendu que les parties demeureront toujours libres de porter de commun accord leur différend devant la Cour Permanente d'arbitrage ou des arbitres de leur choix³ ».

En pratique, l'éventualité envisagée n'a pas eu lieu jusqu'ici. La Cour n'a encore été saisie d'aucun différend provenant du Protocole additionnel.

Mais si cette liberté des parties en cas d'adhésion à la juridiction obligatoire de la Cour peut être admise, elle ne pour-

1. *Ibid.*, p. 180.

2. Il fut voté par 19 voix contre 13.

3. La liberté des parties de porter leur différend à une autre juridiction de leur choix paraît à M. Ch. de Nisscher (*La session de Rome de l'Institut de Droit intern. R. D. I. L. C.*, 1921, p. 490), parfaitement admissible quand ce transfert « n'implique qu'une simple prérogative de compétence, quand la convention qui est à la base n'entraîne pas chez les parties le sacrifice du droit de citation directe, qui est l'essence même de la juridiction obligatoire ».

L'auteur préconise une solution contraire quand « la convention de transfert marque un retour pur et simple à la méthode du compromis préalable, car, dans ce cas, le revirement d'attitude qu'elle implique est de nature de rompre l'équilibre des déclarations de juridiction obligatoire souscrit par d'autres Etats et à provoquer des défections nouvelles ».

rait l'être, semble-t-il, en ce qui concerne la juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale, provenant des traités collectifs en vigueur, sinon « le but poursuivi par ces traités serait manqué. Il n'y aurait pas dans les affaires envisagées (interprétation des traités, régime de fleuves internationaux, protection des minorités ethniques, organisation internationale du travail) l'uniformité de droit nécessaire, parce qu'il n'y aurait pas unité de jurisprudence ¹ ».

Mais indépendamment de l'adhésion à la clause facultative, les Etats pourraient être liés par des conventions spéciales en vue d'étendre la juridiction obligatoire de la Cour aux autres catégories de différends. La question se pose de savoir si le principe de la citation directe devant la Cour trouve son application dans ces cas où il est nécessaire, au contraire, de conclure un compromis pour chaque différend déterminé.

La réponse dépend du caractère de ces conventions spéciales. Si elles sont établies pour tous les différends sans réserves ou pour une certaine catégorie seulement de ces différends, l'affaire peut être portée, sauf les clauses spéciales, devant la Cour par une des parties en litige ².

Mais les conventions spéciales pourraient être accompagnées des réserves d'usage dont le pouvoir d'appréciation est laissé aux parties elles-mêmes. L'accord préalable entre les parties est-il nécessaire pour porter un différend devant la Cour? L'opinion qui a prévalu au sein de la première Assemblée de la Société des Nations a subordonné la compétence de la Cour à la conclusion d'un compromis pour chaque différend déterminé. Cela diminue singulièrement la portée de ces conventions particulières, en laissant intacte la possibilité d'abus de la part des Etats de mauvaise volonté. Une autre solution serait préférable et notamment celle de soumettre l'appréciation de ces réserves à un organe objectif, la Cour, au lieu de la laisser aux considérations subjectives des parties

1. POLITIS, *op. cit.*, p. 245.

2. Voir p. 151 *in nota*.

elles-mêmes. Dans ce cas, croit M. Politis¹, on conçoit encore l'emploi de la citation directe.

Si la partie citée excipe des réserves stipulées pour contester sa compétence, la Cour statue sur la difficulté, en vertu du pouvoir que lui confère son statut (art. 36, dernier alinéa) de décider, en cas de contestation sur le point de savoir si elle est compétente.

La question de la nécessité d'introduire le critérium objectif dans l'appréciation sur la nature des différends et sur le caractère des réserves en remplaçant celle subjective, des parties, a été discutée par l'Institut de Droit International dans sa session de Grenoble en 1920.

Le rapport très étudié a été présenté par MM. Politis et Marshall Brown, qui après avoir constaté l'impossibilité de trouver une définition précise des différends justiciables et non justiciables² ont souligné que cette classification n'aurait pas grande utilité pratique « car en dernière analyse le recours à la justice dépend de la bonne volonté des parties³ »; ils ont constaté que le seul moyen pratique de résoudre la difficulté était de substituer à la libre appréciation des parties celle d'un organe impartial qui *in concreto* statuerait sur le caractère justiciable ou non justiciable des différends, en permettant aussi d'élargir le domaine de l'application du droit là où aujourd'hui il fait défaut. L'Institut a adopté les résolutions suivantes en proposant leur acceptation par les Etats :

Art. 1^{er}. — « Tous les conflits, quels qu'en soient l'origine et le caractère, sont en règle générale et sous les réserves indiquées ci-après susceptibles d'un règlement judiciaire ou d'une solution arbitrale ».

Art. 2. — « Toutefois, lorsque de l'avis de l'Etat cité en justice, le conflit n'est pas susceptible d'être réglé par la voie judiciaire, la question préalable de savoir s'il est justiciable est soumise à l'examen de la Cour Permanente de Justice Internationale qui en décide suivant sa procédure ordinaire.

1. POLITIS, *op. cit.*, p. 238.

2. Voir p. 101 s.

3. *Annuaire de l'Institut de Droit Int.*, 1922, p. 39.

« Si, à la majorité des trois quarts, la Cour déclare cette demande mal fondée, elle retient l'affaire pour statuer au fond. Dans le cas contraire, l'affaire est renvoyée aux parties qui demeurent libres, à défaut d'arrangement amiable par la voie diplomatique, de la porter ultérieurement devant la Cour après s'être entendues sur les pouvoirs à lui donner pour lui permettre de statuer utilement¹ ».

En dehors des dispositions de l'article 36, § 2 la compétence de la Cour est obligatoire d'après certains traités en vigueur. L'article 37 de la Cour statue que « lorsqu'un traité ou convention en vigueur vise ce renvoi à une juridiction à établir par la Société des Nations, la Cour constituera cette juridiction ». Ce domaine de la juridiction obligatoire de la Cour est considérable; plusieurs traités le mentionnent².

Outre les attributions normales de la Cour pour juger les différends d'un caractère international, le dernier alinéa de l'article 14 statue que la Cour « donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

Nous ne retrouvons pas cette prescription dans le projet du 14 février³ qui était ainsi libellé :

Le Conseil exécutif arrêtera le plan de création d'une Cour Permanente de Justice internationale; cette Cour, dès son établissement aura compétence pour entendre et juger toute question que les parties s'accorderont à considérer comme susceptible d'être arbitrée par elle aux termes du précédent article.

1. *Ibid.*, 1921, pp. 258 s. Selon l'opinion du rapport les résolutions proposées doivent faire « l'objet d'une convention spéciale conclue par l'application de l'article 36, § 2 du Statut de la Cour. Le jour où elle comprenait à peu près tous les membres de la Société des Nations, sa fusion dans l'article 13 du Pacte ne serait qu'une simple formalité ».

2. Pour l'énumération des traités, établissant la juridiction obligatoire de la Cour, voir : Collection des textes gouvernant la compétence de la Cour. Publications de la Cour Permanente de Justice internationale; Schuecking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*; Politis, *La Justice Internationale*; Bustamante y Sirven, *La Cour Permanente de Justice internationale*; Ray, *L'Interprétation du Pacte de la Société des Nations* ».

3. POLLOCK, *ibid.*, p. 148. « The power of the court to give an advisory opinion at the request of the Council or the Assembly has also been added in the final recension ».

Bien qu'elle fût prévue dans le projet du Gouvernement britannique¹.

Cette disposition concernant le rôle de la Cour en matière d'avis n'est pas nouvelle. Elle est connue dans le droit anglais : le Comité judiciaire du Conseil privé est compétent pour donner des avis dans les questions qui lui sont soumises par le Conseil de la Couronne².

Le Comité des Juristes a discuté la question de l'avis de la Cour et adopta à ce sujet l'article 36 ainsi conçu :

La Cour donne son avis sur tout point ou tout différend d'ordre international qui lui est soumis par le Conseil ou par l'Assemblée.

Lorsque la Cour donne son avis sur un point international indépendamment de tout différend actuellement né, elle constitue une Commission spéciale de trois à cinq membres.

Lorsqu'elle donne son avis sur une question qui fait l'objet d'un différend actuellement né, elle statue dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle.

Pendant la discussion de cet article au sein du Comité des Juristes, M. de Lapradelle expliqua de la façon suivante la différence qui existe entre un « différend » et « un point », expressions employées dans l'article 14, « tandis qu'un différend est un conflit actuel, un point est plutôt une question théorique³ ».

Pour ces deux catégories de questions, deux solutions étaient proposées : s'il s'agit d'un point, il se prête à l'examen par un nombre de juges restreint (art. 36, § 2), s'il s'agit d'un différend la procédure normale doit avoir lieu (art. 36, § 3)⁴. La question soumise à la Cour pour l'avis pourrait être ensuite :

1. Chap. II, art. 7, BAKER, *op. cit.*, p. 137.

2. En droit romain existait également la « conciliation des juriconsultes » (*responsa prudentium*).

3. *Pr. Verb. Com. des Jur.*, pp. 584-85.

4. « Mr. Root declared that he was opposed to the Court's having the right to give an advisory opinion with reference to an existing dispute. In his opinion this was a « violation of all juridical principles ». Mr. Root's consent was won by the assurance contained in the last paragraph that when an actual

Susceptible d'être judiciairement posée devant la Cour, soit à raison de sa nature, soit à raison de l'assentiment spécial des parties, *il importe* que la Cour se forme de telle manière que la solution donnée *in abstracto* sur la question théorique ne restreigne pas son libre pouvoir de statuer lorsque le problème reviendra devant elle, non plus en théorie, mais en pratique, non plus d'une manière abstraite, mais dans une espèce concrète.

Pour éviter de mettre la Cour dans l'obligation ou de se contredire ou de se répéter, il importe de la constituer d'une manière différente et, pour cela, de la réduire, pour l'exercice de cette attribution, à quelques-uns seulement de ses membres, trois à cinq suivant l'estimation de son règlement intérieur ».

Le rapport envisage ensuite le cas où le différend présentant un caractère juridique, serait renvoyé à la Cour soit par l'Assemblée, soit par le Conseil, après qu'on aurait tenté sans succès de le régler par voie de conciliation. Dans ce cas, la Cour devra appliquer la procédure normale en permettant aux parties de compléter la Chambre par des juges nationaux et de présenter les preuves jugées nécessaires.

La faculté de demander l'avis, selon l'avant-projet du statut et conformément au pacte, appartient exclusivement au Conseil et à l'Assemblée.

Le Conseil de la Société des Nations à Bruxelles, en adoptant le rapport de M. Bourgeois a accepté la rédaction de l'article 36 de l'avant-projet. La 3^e Commission de la première Assemblée, en examinant cette question a été saisie de deux amendements. Le Gouvernement argentin a proposé d'étendre la faculté de demander des avis à la Cour non seulement au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations, mais également à tous les Gouvernements des Etats composant la Société des Nations¹. Le Gouvernement italien a proposé

dispute is the subject of an advisory opinion, it shall be rendered under the same conditions as if the case had been submitted for a decision ». KEL-
LOR, *op. cit.*, p. 441.

1. 1 Ass. 3 Com., p. 319.

la suppression du § 3 de l'article 36 et la modification du § 2¹.

L'amendement argentin fut rejeté², tandis que la proposition du gouvernement italien a été adoptée en principe; ensuite on a décidé à l'unanimité de supprimer entièrement l'article 36 de l'avant-projet³. Le rapport de la 3^e Commission, expliqua que cette décision a été prise en considérant que l'article 36 entraînait « dans les détails qui concernaient plutôt le règlement intérieur de la Cour⁴ ».

Mais en renvoyant l'établissement des règles sur la procédure consultative à la Cour, la 3^e Commission a supprimé la différence dans les procédures prévues par l'article 36 pour le « point » et le « différend ». Elle a jugé que :

Ces avis doivent, dans tous les cas, être donnés avec le même *quorum* des juges qui est requis pour la décision des litiges et qu'il n'y a pas lieu de maintenir la distinction établie à ce sujet par le projet entre le cas où une question qui est soumise à la Cour est l'objet d'un différend actuellement né et celui où il n'existe pas de différend, cette distinction paraissant peu nette et pouvant donner lieu à des difficultés pratiques⁵.

1. « Le dernier alinéa de cet article (art. 36 de l'avant-projet) donne aux fonctions et à l'avis de la Cour un caractère peu conforme au but visé par les dispositions de l'article 14 du Pacte, auquel cet article du projet se rattache. Le Conseil propose donc de supprimer l'alinéa dont il s'agit. Si cette disposition vise — comme il paraît — la faculté du Conseil et de l'Assemblée de remettre d'office, le cas échéant, les parties devant la Cour, que l'on formule, à cet effet, des règles plus exactes et plus claires. Le deuxième alinéa devrait être modifié en se bornant à établir la faculté de constituer les Commissions spéciales en vue de cette tâche consultative, conférée à la Cour par l'article 14 du Pacte ». Cette proposition se trouve dans le rapport du « Conseil du Contentieux diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères italien (Consiglio del contenzioso diplomatico) *Ibid.* p. 499..

2. *Pr. Verb.* 1 Ass. 3 C., p. 386.

Egalement on a rejeté la proposition contenue dans la note du Bureau International du Travail, tendant à donner à l'organisation internationale du Travail le droit de demander les avis consultatifs de la Cour.

3. M. FROMAGEOT, en présentant cette opinion de la Sous-Commission a fait cette remarque : « En effet le Pacte contient à l'article 14 une disposition aux termes de laquelle la Cour ne peut se refuser à donner des avis consultatifs. Il est donc utile de donner une règle au même effet dans le statut de la Cour » *Pr. Verb.* 1 Ass. 3 Com., p. 401.

4. *Rapport* 3 Com. 1 Ass., S. Pl., p. 464.

5. *Ibid.*, p. 446.

A la suite de cette décision, c'est la Cour elle-même qui dans son règlement doit établir les règles à suivre en matière d'avis consultatifs. Cette question fut réglée dans sa session préliminaire (30 janvier 24 mars 1922). Conformément à l'opinion de la première Assemblée on a établi une procédure uniforme, stipulant que « les avis consultatifs sont émis après délibération par la Cour en séance plénière¹ ». La demande d'avis adressée à la Cour ne peut provenir que du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations, les Etats n'ont pas d'accès direct.

L'avis de la Cour n'a de caractère obligatoire que s'il est confirmé, soit par le Conseil, soit par l'Assemblée de la Société des Nations. Ces deux organes gardent l'entière liberté de l'accepter en bloc ou de le rejeter ou bien d'y effectuer des changements. Mais l'avis même confirmé par la Société des Nations n'est pas égal à l'arrêt de la Cour en ce qui concerne les garanties de son exécution. Il n'aura que la valeur d'une recommandation du Conseil pour laquelle, comme nous le verrons plus loin, aucun mode d'exécution n'est prévu par le pacte.

Les attributions du Conseil dans la matière examinée ont été critiquées à maintes reprises².

1. M. ALTAMIRA proposa la restitution du système établi par le Comité de Juristes, prévu dans les §§ 2 et 3 de l'article 36. Sa proposition était la suivante : « Lorsque la Cour donne son avis sur un point de droit international indépendamment de tout différend actuellement né, elle constitue une commission spéciale de trois à cinq membres. Lorsqu'elle donne son avis sur des questions qui font l'objet d'un différend actuellement né, elle statue en séance plénière... » *Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour*, Série D, n° 2, p. 280.

2. M. FROMAGEOT : « Il est regrettable que le Pacte ait donné à la Cour le pouvoir d'émettre des avis ». *Pr. Verb. 1 Ass. 3 C.*, p. 387.

Il est évident qu'imposer à une Cour de Justice la tâche de donner des avis consultatifs que les sollicitants auraient la liberté de rejeter serait réduire la Cour à une situation inférieure à celle d'un tribunal de conciliation qui tout en ne pouvant contraindre les parties à accepter une suggestion donnée, aurait sans doute le pouvoir d'obliger ces parties à respecter et à exécuter la solution, une fois qu'elles l'auraient formellement acceptée. Ce que nous venons de dire est particulièrement vrai de la Cour Permanente de Justice Internationale dont la création a été inspirée par l'intention de favoriser et de développer

Quoiqu'on puisse dire de la compétence de la Cour en cette matière au point de vue purement juridique, et notamment qu'un tel élargissement de sa compétence équivaut à une diminution de son autorité, permettant aux facteurs étrangers de rejeter son avis ou d'y introduire des changements; qu'on la réduit plutôt au rôle d'une institution de médiation; qu'enfin le prestige moral de ses avis n'est pas inébranlable, il est incontestable que la source principale de l'activité actuelle de la Cour réside dans l'alinéa final de l'article 14 qui permet au Conseil, à défaut de juridiction obligatoire de la Cour, en matière des litiges d'ordre juridique, de demander l'opinion de la Cour, institution la plus qualifiée¹. Ce n'est que dans les cas exceptionnels que l'opinion de la Cour pourrait être rejetée par le Conseil.

Pendant sa période d'activité la Cour a jugé deux différends en exécution des dispositions des traités et notamment : l'affaire Wimblendon contre l'Allemagne² et l'affaire relative à l'indemnisation des concessions Mayromatis³, et un litige concernant l'interprétation du § 4 de l'annexe suivant l'art. 179 du traité de Neuilly⁴ elle a émis en même

l'application entre les nations du principe et des méthodes de décisions judiciaires. Il serait à peine compatible avec cette institution que la Cour fût obligée de donner sur demande des avis qui ne présenteraient aucun caractère définitif et seraient dépourvus de toute autorité ».

M. Moore, Aide-mémoire sur la question des avis consultatifs du 18 février 1922. (*Publ. de la cour Perm. de Just. Int.*, p. 383).

1. « The two years experience of the Court in handling eight requests for advisory opinions seems sufficient for some conclusions to be drawn as to the usefulness of the device and the way in which it will be probably be used in the immediate future.

« ... The thoroughness of the arguments before the Court has enabled each of the opinions given to be put into its international setting, and in this way they work of the Court has a constructive quality. Each of its opinions has been a distinct contribution to international law. This is particularly true of the two advisory opinions as relating to the execution of the Minorities Treaties ». *Hudson Harvard Review*, p. 999-1.000.

Comp. du même auteur *The second year of the Permanent Court of Int. Justice. Americ. Journal of Int. Law*, 1924, p. 1-37.

2. Traité de Versailles, art. 380.

3. L'affaire fut portée par la Grèce contre la Grande-Bretagne en vertu de l'art. 26 du mandat britannique pour la Palestine.

4. L'affaire a été soumise à la Cour conformément au compromis signé le 18 mai 1924 à Sophia entre les Gouvernements hellénique et bulgare.

temps onze avis consultatifs, dont trois d'un caractère administratif, à savoir du ressort de l'Organisation Internationale du Travail, et huit des questions d'ordre général ou spécial.

1° L'affaire franco-britannique au sujet des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc;

2° L'affaire de la Carélie orientale;

3° L'affaire germano-polonaise au sujet des biens des colons;

4° L'affaire germano-polonaise au sujet de la nationalité;

5° L'affaire de Jaworzyna;

6° L'affaire concernant la détermination de la frontière entre l'Albanie et le Royaume serbe-croate-slovène;

7° L'affaire de l'échange des populations grecques et turques;

8° L'affaire de la poste polonaise à Dantzig.

Sans entrer dans les détails de cette branche de l'activité de la Cour, nous voudrions constater l'importance de l'avis rendu au sujet du conflit marocain qui a permis d'inaugurer une procédure nouvelle en matière de règlement des conflits internationaux. L'origine de ce conflit entre la France et la Grande-Bretagne se trouve dans les décrets au sujet de la nationalité promulgués le 8 novembre 1921; deux décrets français l'un beylical en Tunisie et l'autre chérifien au Maroc, qui ont introduit le principe du *jus soli* dans la question de la nationalité et notamment établi que tout individu né au Maroc ou en Tunisie de parents étrangers dont l'un y était né lui-même, devient respectivement de la nationalité de ces pays, sauf cependant les citoyens, sujets et ressortissants français qui gardent leur nationalité française. Cette même nationalité est conférée à tout individu né en Tunisie ou dans la zone française du Maroc de parents dont l'un, étant justiciable au titre étranger des tribunaux français des protectorats, y était également né.

Ces décrets faisaient perdre à la seconde génération son ancienne nationalité. La Grande-Bretagne ayant en vue un assez grand nombre de descendants de Maltais, s'est opposée à l'application de ces décrets aux ressortissants issus de sujets britanniques¹.

1. VINEUIL, *Les leçons du 4^e avis consultatif de la cour Permanente de Justice internationale*, p. 291.

Pour résoudre ce différend le Gouvernement britannique proposa à la France de le soumettre à l'arbitrage. La France ne crut pas possible d'accepter ce mode de solution pour la raison qu'en matière de nationalité le traité d'arbitrage de 1903 n'était pas applicable, les questions de nationalité étant des questions vitales, exceptées de l'application de ce traité. Dans ces conditions, vu les termes du traité qui laissait aux parties le pouvoir d'appréciation sur l'application des réserves, l'arbitrage n'a pu avoir lieu.

Le Gouvernement britannique, conformément à l'article 15, § 1, a saisi du différend le Conseil. Le Gouvernement français s'est alors prévalu de l'article 15, alinéa 8, en déclarant que cette question est de sa compétence interne. La Grande-Bretagne a demandé alors l'avis consultatif de la Cour. La France se rendant compte qu'elle ne pourrait pas éviter la discussion de cette question devant le forum international un accord est intervenu entre les deux Gouvernements. Ces puissances se sont décidées au cas où la question rentrerait dans la compétence de la Société des Nations à soumettre leur différend à un jugement arbitral ou judiciaire, soit à la Cour permanente de Justice Internationale, soit à la Cour permanente de La Haye, en faisant en ce sens une proposition au Conseil. La France a vu ainsi s'imposer indirectement l'arbitrage que, au début, elle avait refusé.

Le Conseil de la Société des Nations, à la date du 4 octobre 1922, en exprimant son adhésion aux principes contenus dans les propositions de ces deux Gouvernements, a adopté la résolution suivante :

a) Le Conseil décide de soumettre à la Cour Permanente de Justice Internationale, pour avis, la question de savoir si le différend ci-dessus est ou n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur. (art. 15, § 8 du pacte);

b) Et il prie les deux Gouvernements de porter cette question devant la Cour Permanente de Justice Internationale et de s'entendre avec elle en ce qui concerne la date à fixer pour son examen et la procédure à suivre.

c) En outre le Conseil prend acte que les deux Gouvernements sont d'accord pour que, si l'avis de la cour sur la question ci-dessus est qu'il ne s'agit pas d'une affaire d'ordre intérieur, l'ensemble de l'affaire soit soumis à l'arbitrage, soit à un règlement juridique dans les conditions que les Gouvernements détermineront d'accord¹

Cette dernière disposition de la résolution du Conseil est intéressante à un double point de vue.

Tout d'abord le Conseil renonça au pouvoir qu'il a en matière d'avis. Par sa nature, celui-ci n'a qu'un caractère consultatif et c'est seulement sa confirmation par le Conseil ou l'Assemblée qui lui donne un caractère de décision. Sans cette disposition le Conseil faisant sienne l'opinion de la Cour, ou bien se dessaisirait du litige, si celle-ci était négative, ou poursuivrait lui-même son examen en cas d'un avis positif. Dans notre cas le Conseil se dessaisit en premier lieu du pouvoir formel d'appréciation de cet avis au cas où celui-ci serait négatif « de sorte que l'opinion de la Cour passât en fait directement aux parties au-dessus de la tête du Conseil² ». En second lieu, il a consenti dans la même éventualité à renoncer à l'examen matériel du litige au profit de l'arbitrage ou d'un règlement juridique.

Grâce à la renonciation du pouvoir matériel par le Conseil, cet avis présente le caractère d'un véritable arbitrage en inaugurant une procédure spéciale, « un nouveau moyen pour le règlement pacifique des conflits internationaux, un moyen qui ouvre, comme le démontre l'histoire de l'affaire, une dernière possibilité d'obtenir une solution en droit d'un litige là où les parties n'ont pu se mettre d'accord pour l'applicabilité d'un traité général d'arbitrage, soit sur les termes du compromis³. »

En effet, sans cette procédure, le refus d'une des parties

1. *Pub. de la C. P. J. I.* série B, n° 4, p. 7 et suiv.

2. VINEUIL, *op. cit.*, p. 294.

3. *Ibid.*, Comp. également Bustamante y Sirven, *La Cour Permanente de Justice internationale*, p. 258.

en litige de faire appliquer la convention générale d'arbitrage, quand celle-ci laisse aux parties elles-mêmes le pouvoir de libre appréciation des réserves qui l'accompagnent, sous-trait définitivement le différend à l'arbitrage. C'est le Conseil, avec sa procédure de conciliation, qui remplacerait la procédure arbitrale. La décision de la Cour tient donc dans ce cas indirectement, à un certain degré, lieu du compromis entre les parties en litige ne permettant plus à ces dernières d'abuser de leur plein pouvoir en matière de réserves¹.

Il ne reste qu'à souhaiter que ce nouveau moyen de règlement des conflits internationaux se développe en permettant ainsi d'étendre le domaine d'application du droit.

L'avis de la Cour dans ce différend étant négatif, l'agent du Gouvernement français, qui était M. de Lapradelle, proposa que l'affaire fût soumise à la Cour pour le règlement de fond, mais l'agent du Gouvernement anglais n'était pas autorisé à accepter tout de suite cette proposition. Finalement les deux Gouvernements ont réussi à tomber d'accord par voie diplomatique sur la solution de cette question.

Les termes de la phrase finale de l'article 14 ne sont pas identiques dans les deux textes officiels

1. Cette innovation procédurale n'a pas passé inaperçue pendant les délibérations devant la Cour; elle a été soulignée aussi bien par l'agent du Gouvernement français que par l'agent du Gouvernement anglais.

L'agent du Gouvernement français a souligné : « c'est toujours la procédure pour avis; mais il semble bien qu'ici cette procédure ne soit plus qu'un artifice — j'allais dire, mais, sans doute, c'eût été manquer de respect au Conseil, — que ce n'était qu'un expédient.

En réalité, cette procédure d'avis au Conseil c'est — aujourd'hui, pour la première fois, dans toute la force du terme, si l'on va au fond des réalités — une véritable procédure d'arbitrage ».

L'agent du Gouvernement anglais s'est exprimé comme suit : « Dans le cas actuel entre l'Angleterre et la France, lorsque l'on aboutit à ce qui avait l'air d'une impasse, une voie finit cependant par être trouvée : les deux pays se mirent d'accord pour soumettre à cette Cour la question de savoir si le fond du différend est, ou non, de nature à pouvoir être réglé par arbitrage. Nous nous permettons d'espérer que cet accord marque un progrès dans la recherche des moyens pacifiques satisfaisants pour résoudre les différends internationaux et que l'exemple ainsi donné fera qu'à l'avenir une solution analogue sera adoptée de plus en plus souvent ». *Pub. de la C. P. J. I.* Série C, N° 2,

Tandis que le texte français emploie l'expression « la Cour... donnera, .. des avis consultatifs... » ce qui pourrait impliquer l'idée d'une obligation de la part de cet organe d'émettre des avis sur la demande du Conseil ou de l'Assemblée — le texte anglais se sert des mots « may give », dont la traduction exacte est « peut donner ».

La question ne fut tranchée ni par le statut de la Cour ni par son règlement, bien que pendant les délibérations au sujet de ce dernier on ait proposé de reconnaître expressément la liberté d'appréciation de la Cour dans chaque affaire donnée d'après sa nature et les circonstances¹.

On a fait ressortir que cette solution paraît nécessaire, étant donné que les questions soumises à l'avis de la Cour peuvent avoir un caractère politique et qu'alors la Cour, si elle était obligée de se prononcer, pourrait amoindrir sa grande autorité morale. Dans la pratique de la Cour on retrouve un cas où celle-ci a refusé de donner son avis, qui lui fut demandé par le Conseil et notamment dans l'affaire de la Carélie orientale². Ainsi les organes de la Société des Nations doivent tenir compte de la possibilité d'un refus de la Cour d'émettre son opinion.

Cette possibilité pouvait être d'ailleurs prévue. Comme l'a fait ressortir M. Weiss au moment de l'élaboration du règlement de la Cour, la rédaction de l'article 74 de ce dernier a réservé à la Cour le droit de refuser ses avis sur les questions posées. L'interprétation en ce sens de l'article 14 du pacte a été sujette à de vives critiques. M. Bustamante y Sirven, membre de la Cour permanente de Justice Internationale, croit que la Cour est tenue, sur la demande de l'Assemblée

1. « Après examen de deux textes officiels, l'article 14 du Pacte, le seul ou soit mentionnée la question, ne saurait être considéré comme imposant à la Cour une obligation, sans conditions, de donner sur demande des avis de ce genre ». M. Moore, *op. cit.*, p. 397. Telle fut également l'opinion de M. Altamira qui, pendant la discussion du règlement de la Cour suggéra l'idée de l'insertion d'une disposition à cet effet. *Publ. de la C. P. J. I.* série D p. 161.

2. Voir p. 247 s.

ou du Conseil, d'émettre son opinion et que seules ces deux organes de la Société peuvent ou non le demander¹.

Nous avons déjà remarqué que pendant les délibérations du Comité des Juristes, on a souligné, en ce qui concerne la compétence de la Cour, la différence entre la notion « différend » et « point » employée dans la disposition finale de l'article 14.

Ce dernier, contrairement au mot « différend » signifie une question théorique. La question se pose de savoir si la Cour est compétente pour l'interprétation du pacte ?

Celui-ci est complètement muet à ce sujet, mais comme nous le montre l'histoire de l'élaboration du pacte, la question de son interprétation a été néanmoins soulevée. Comme il ressort de la déclaration faite par M. Hanotaux pendant les délibérations du Conseil au sujet du différend polono-lithuanien, M. Larnaude au nom du Gouvernement français a déposé à la Commission de la Société des Nations de la Conférence de la paix un amendement à l'article 14 tendant à confier à la Cour permanente de Justice Internationale tout ce qui concerne l'interprétation du pacte. Mais M. Orlando au nom du Gouvernement italien et Lord Robert Cecil au nom de l'Empire britannique, ont été d'avis que « cette prévision était dangereuse et qu'il était préférable de laisser au Conseil qui applique le pacte la mission de résoudre les difficultés d'interprétation ». On a partagé ce point de vue et l'amendement de M. Larmande a été écarté².

Il est donc clair, à défaut d'une disposition spéciale des Pactes, que le pouvoir d'interprétation de celui-ci appartient exclusivement au Conseil et à l'Assemblée³.

1). C'est une faculté pour ces organismes de lui demander des avis, mais la Cour permanente n'a pas le pouvoir de les donner à son gré, par acte de bonté ou de les refuser pour un motif quelconque ». Bustamante y Sirven, *La Cour Permanente de Justice internationale*, p. 247.

2. *J. O.* juin 1923, p. 586.

3. « Mangels einer besonderen Bestimmung der Satzung unterliegt es

Mais si ce pouvoir est réservé exclusivement au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations, est-ce que la Cour pourrait être saisie d'une demande d'avis par ces deux organes ? Cette question a été discutée par le Conseil de la Société des Nations au mois de septembre 1923 à l'occasion du différend italo-grec.

M. Salandra s'opposa à ce que la Cour donnât des avis sur les questions concernant l'interprétation du pacte. Selon lui, la Cour ne peut se prononcer que sur des questions d'espèce, conformément à l'article 36, § 1¹; jusqu'à présent n'a été soumise à la Cour aucune question abstraite ni concernant l'interprétation du pacte; « cette interprétation authentique est réservée au pouvoir souverain, c'est-à-dire au Conseil ou à l'Assemblée; la demande de l'avis diminuerait la liberté de la Société des Nations vu l'influence de l'opinion de la Cour² ».

Mais ce point de vue a été combattu par les autres membres du Conseil, comme Branting, qui indiqua que les termes de la disposition finale de l'article 14 « tout point » justifient le renvoi des questions d'interprétation à la Cour qui a dans la pratique un précédent et notamment la demande de l'avis sur la compétence de la Confédération Internationale du Travail en matière d'agriculture; comme Wood, qui était d'avis que la Cour elle-même est le meilleur juge de sa compétence et que si elle avait le moindre doute, elle en informerait le Conseil qui serait libre alors de décider: comme Lord Robert Cecil, qui, soutenant une thèse contraire à celle de M. Salandra, constata que le pacte n'est qu'un traité dont les engagements doivent être exécutés par les Etats « mais c'est une ques-

keinem Zweifel, dass sowohl die Bundesversammlung wie der Rat zur Auslegung der Satzung zuständig sind Die Entscheidung hat mit Stimmeneinheit zu erfolgen. Eine Ausnahme gilt jedoch im Falle des art. 15 ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 566.

1. Ce point de vue a été partagé par M. Mullo Franco.

2. « Das Argument Salandras, dass dadurch die Souveränität der Organe des Bundes beseitigt wuerde, ist nicht durchschlagend. In dem Bundesversammlung und at den Gerichtshof mit der Auslegung der Satzung beauftragen, machen sie von ihrer souveränen Machtbefugnis den zulaessigen Gebrauch ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 566.

lion d'ordre purement juridique que d'interpréter quels sont ces engagements. C'est l'interprétation de l'une des clauses d'un traité et rien ne saurait être plus juridique. Si vous examinez l'article 13 du pacte, vous verrez qu'il dit qu'un différend relatif à l'interprétation d'un traité est l'une des questions qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale et, par conséquent, *a fortiori*, d'un examen par la Cour Permanente ». Les autres membres MM. Hanotaux, Hymans ne s'opposèrent pas en principe au renvoi à la Cour d'un certain nombre de questions soulevées, considérant que les autres ne se prêtent pas à ces fins ¹.

Finalement, à titre de compromis, le Conseil a décidé de soumettre à l'examen du Comité spécial les questions de l'interprétation du pacte soulevées par le différend italo-grec.

De ces débats, il ressort que rien n'empêche le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations de demander des avis sur l'interprétation du pacte ². L'opinion de la Cour aurait, sans doute, une grande valeur morale, mais elle ne serait pas considérée comme une interprétation authentique, de même d'ailleurs que celle du Conseil et de l'Assemblée.

Comme il ressort de la déclaration de M. Hanotaux et de M. Scialoja ³ l'interprétation du pacte au sujet d'un cas déterminé n'a pas de caractère obligatoire dans l'avenir. Il en ressort que pour qu'elle ait ce caractère, elle devrait revêtir la forme d'un amendement au pacte.

1. M. HANOTAUX a déclaré qu'en ce qui concerne le caractère de cet avis il faut qu'il ait « un caractère « purement consultatif » et ne puisse entraîner aucune disposition réglementaire nouvelle, aucune modification du Pacte. Notre opinion est qu'aucune atteinte ne doit être portée au Pacte par l'interprétation en dehors de la procédure régulière des amendements ». *J. O.*, nov. 1923, p. 1338.

2. Même M. SALANDRA a admis la possibilité de demander les avis de la Cour sur certaines questions.

3. « Il y a lieu de remarquer que si une interprétation du Pacte devait lier l'Assemblée pour toujours, on pourrait arriver à une situation absurde. Il conviendrait donc d'établir que l'interprétation du Pacte donnée par l'Assemblée ne lie pas celle-ci pour l'avenir ». Paroles de M. Scialoja. 2 Ass. 1 Com. p. 95. Comp. N. H. A. Rolin. *L'article 10 du Pacte de la Société des Nations*, p. 465.

Article 15.

« S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, (*à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire*) les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

« Dans le plus bref délai, les parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate. Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

« Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables, les mieux appropriées à l'espèce.

« Tout membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

« Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

« Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ces membres autres que les Représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

« Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

« Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

« Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants, des membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les Représentants des parties. »

Les dispositions de l'article 15 établissent le devoir des Etats membres de recourir à la médiation obligatoire, et les règles procédurales à suivre par le Conseil en cette matière¹.

1. L'action pacificatrice du Conseil, conformément à l'art. 15 comporte deux étapes : 1^o celle où le Conseil cherche à régler les différends à l'amiable — ce qu'on appelle la conciliation (art. 15, § 3); 2^o celle où le Conseil, après l'échec de ses tentatives préalables, propose une solution du différend — (ce qu'on considère comme médiation obligatoire, art. 15, § 4).

Elles sont le développement des règles générales prévues par l'article 12, qui a créé l'obligation impérative de soumettre tous les litiges susceptibles d'entraîner une rupture soit à la procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil.

Les Etats conservent leur liberté quant à la soumission des différends à un règlement arbitral ou judiciaire. Mais, s'ils n'appliquent pas à ces différends un de ces modes de solution, ils sont tenus de les soumettre à l'examen du Conseil. Contrairement donc à l'arbitrage qui n'est que facultatif, la médiation du Conseil est absolument obligatoire. Il saute aux yeux que les auteurs du pacte ont adhéré entièrement à la solution politique des différends, en les soumettant à un organe au sein duquel les considérations d'opportunité peuvent prendre le dessus. « C'est à une solution non pas judiciaire, mais politique des conflits que les auteurs du pacte ont donné toutes leurs préférences ¹ ».

Cette obligation est caractérisée par le même principe que la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice Internationale — à savoir la citation directe et unilatérale qui occupe dans le système du pacte une place de première importance.

L'établissement de la médiation obligatoire, à laquelle doivent être soumis tous les différends susceptibles d'entraîner une rupture et que les parties n'ont pas considérés comme se prêtant à une solution arbitrale ou judiciaire, institue un progrès notable dans le domaine de la réglementation pacifique des controverses internationales. Comme nous l'avons déjà remarqué, avant la création de la S. D. N. en dehors du système du traité Bryan, pour les différends les plus redoutables aucun mode obligatoire de procédure pacifique n'a été établi.

Il fallait donc résoudre ce grave problème. La procédure arbitrale ou judiciaire ne pouvait pas être appliquée à tous les différends, mais seulement à une catégorie. Les Tribunaux

1. LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 10.

internationaux dans leur jugement doivent se baser sur les mêmes règles que les Tribunaux nationaux, statuant d'après les normes de droit préétablies. Mais, dans l'état actuel du droit international il n'y a pas de normes suffisantes pour permettre de résoudre les conflits d'intérêts entre états; d'ailleurs la réglementation des conflits de même nature n'est pas assurée entièrement, même dans le domaine national de plusieurs pays¹.

L'article 15, § 1 emploie les termes « différend susceptible d'entraîner une rupture ». En quel sens doivent-ils être interprétés ?

Dans l'esprit des auteurs du pacte ces termes signifient-ils l'accord préalable des parties sur le caractère du différend ? Ou bien l'appréciation de la gravité du conflit par une seule des parties en litige est-elle suffisante ?

L'admission de l'une ou de l'autre interprétation a une très grande importance. Si l'on suppose que les deux parties en litige ont le droit de décider de la nature de gravité du différend, l'opposition de l'une d'elles pourrait constituer éventuellement une base de l'exception d'incompétence du Conseil. Si au contraire ce droit n'est pas subordonné à la coexistence de la même opinion des deux parties, l'affaire serait définitivement saisie par le Conseil.

A la suite du différend italo-grec, qui a mis en présence les divergences dans l'interprétation de ces termes de l'article 15, § 1, cette question fut soumise à l'examen du comité spécial².

1. « Nur in Laienkreisen konnte man die Meinung vertreten, dass es heute moeglich sei, alle internationalen Konflikte einfach ein und derselben Schiedsgerichtsbehoerde zu unterwerfen. Die Kenner der Probleme wussten : es giebt mancherlei nicht gerichtsfahige Streitigkeiten, und auch fuer diese gilt es, Wege zu finden fuer den friedlichen Ausgleich. Schon weil richtiger Meinung nach auch die Schiedsgerichte des Voelkerrechts wie die innerstaatlichen Gerichte nach den vorhandenen Rechtsnormen entscheiden muessen, koennen nicht alle Staatenkonflikte als gerichtsfahig angesehen werden. Denn es gibt zunaechst Streitigkeiten, die, obwohl sie sehr schwerwiegend sind und die Beziehungen der Voelker vergiften, doch nach dem heutigen Zustand des Voelkerrechts gemaess den vorhandenen Rechtsnormen nicht entschieden werden koennen... » SCHUCKING et WEBER, *op. cit.*, p. 596.

2. Voir p. 8.

Le Conseil saisi par un Membre de la S. D. N. d'un différend présenté par ce Membre, comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'article 15 du pacte, doit-il avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir, si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée?

Il s'agissait donc de résoudre la question de savoir si l'opposition d'une des parties sur le degré de gravité du différend peut constituer une exception de compétence, et si le Conseil, soit d'office, soit sur la demande d'une des parties en litige, peut en ce cas se dessaisir de l'affaire.

La réponse, de laquelle dépendait la consécration du principe de citation unilatérale, ne pouvait être qu'affirmative.

Tout d'abord les termes « susceptible d'entraîner une rupture » faisaient défaut dans l'article 12 de l'avant-projet du pacte du 14 février 1919 et ne figuraient que dans l'article 15. Dans l'article 12 on trouvera les termes « qui n'auraient pu se régler par les procédés ordinaires de la diplomatie ». C'est seulement dans la dernière rédaction du pacte que les termes « susceptible d'entraîner une rupture » apparaissent. Selon M. Schuecking et Wehberg, cela n'était fait que pour mettre en concordance les termes de l'article 12 avec ceux de l'article 15¹. M. Politis² et M. de Visscher partagent la même opinion. Ce dernier souligna que les dispositions de l'article 13 aussi bien dans la rédaction du 14 février que dans celle du 28 avril contenaient la formule employée constamment dans les traités généraux d'arbitrage. L'auteur y voit clairement l'intention des auteurs du pacte. L'arbitrage, dépendant en général du consentement des parties, implique, par le fait même de son existence, l'accord entre les parties en ce que le

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 503.

2. « C'est sans doute pour faire concorder les deux textes qu'on l'a finalement consacrée aussi dans l'article 12 sans toutefois songer à restreindre l'application de l'engagement des Membres de la Société des Nations de recourir à la procédure pacifique. POLITIS, *Représailles entre Etats membres de la Société des Nations*, p. 14.

différend n'a pu être réglé par voie diplomatique, et cela explique les termes de l'article 13. « Il eut été, par contre, absolument illogique de subordonner l'exercice du droit de recours *unilatéral* au Conseil à une condition qui peut prêter à des divergences de vues entre les parties, l'une d'elles soutenant que des négociations restent possibles, alors que l'autre soutient le contraire. On aperçoit ainsi la raison du changement de rédaction apporté à la formule primitive de l'article 12, texte général, qui commande l'application de l'article 15 comme celle de l'article 13; l'article 12 ne pouvait mentionner la condition de l'échec préalable des négociations diplomatiques, condition parfaitement compatible avec la procédure arbitrale, inacceptable au contraire pour le recours du Conseil¹. »

Le terme de rupture employé dans les articles 12 et 15, est en général interprété d'une façon très large comme créant l'obligation de soumettre le différend aussitôt qu'apparaît la possibilité de rupture des relations². Les états sont tenus non seulement de ne pas recourir à la guerre, mais aussi de ne pas rompre leurs relations diplomatiques. Si le Conseil avait le pouvoir de décider si le différend est susceptible de provoquer une rupture ou non, il pourrait au cas où il reconnaîtrait que l'objection d'une des parties est bien fondée, se dessaisir de l'affaire. Quelle serait la situation dans ce cas? Tout d'abord l'Etat, qui jugerait que les négociations directes n'aboutiraient à rien, devrait les continuer. Cela permettrait à son adversaire de les traîner en longueur ou même d'intimider un Etat plus faible. Ce dernier alors, comme l'a justement observé M. de Visser, pourrait « de ce fait, se trouver dans la nécessité de suspendre une négociation qui ne pourrait plus se poursuivre dans les conditions qu'exigent sa dignité et son indépendance³. »

1. VISSCHER, *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*, p. 217.

2. Voir p. 74 s.

3. VISSCHER, *Ibid.*, p. 215.

D'ailleurs, un Etat, qui se trouve dans l'impossibilité de faire prévaloir ce droit devant le Conseil, pourrait toujours aggraver la situation et amener les esprits à un point tel que le Conseil serait obligé de s'occuper de l'affaire. Mais ces procédés, qui ne peuvent être considérés que comme contraires à l'esprit du pacte, pourraient rendre la situation tellement tendue, que non seulement le rôle conciliateur du Conseil deviendrait de plus en plus difficile, mais que même pourrait être compromis le règlement pacifique du différend. L'Etat qui porte le litige devant le Conseil le fait seulement sous la pression de la nécessité qui montre le caractère sérieux de l'affaire. Si l'Etat requérant pouvait supposer qu'il arriverait à régler l'affaire à l'amiable, il ne cesserait pas les négociations directes avec son adversaire¹.

Le Comité spécial des juristes a admis entièrement le principe de citation unilatéral.

« Le Conseil saisi par un membre de la Société des Nations d'un différend présenté par ce membre, comme « susceptible d'entraîner une rupture » conformément aux termes de l'article 15 du pacte, ne doit pas avant tout autre examen soit à la demande de l'autre partie, soit d'office; se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée.

Le Conseil peut, à tout moment, apprécier la gravité du différend et régler en conséquence les modalités de son action. »

Cette réponse contient deux parties.

De la première il ressort que le Conseil, saisi de l'affaire, ne peut dès le moment où une des parties a introduit sa demande se dessaisir de celle-ci à cause de son appréciation sur la gravité du différend, et que cette exception d'incompétence du Conseil est écartée.

L'autre partie de la réponse confirme la faculté du Conseil, qui peut subordonner son action à la nature de gravité du différend, notamment il peut inviter les parties soit à soumettre

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 588.

leur litige à l'arbitrage ou à une commission spéciale de conciliation existante, soit à créer une Commission spéciale de conciliation; il peut également instituer une telle commission spéciale ou enfin procéder lui-même à l'examen du différend. Ce choix des moyens permet donc au Conseil de ne pas être encombré par les différends de minime importance¹.

Quant aux autres exceptions d'incompétence du Conseil, il faut tout d'abord envisager la question de concomitance de compétence de la médiation obligatoire du Conseil avec les autres procédés pacifiques des différends internationaux.

L'article 15, § 1, stipule que les différends non soumis à l'arbitrage doivent être portés devant le Conseil. Il s'ensuit *a contrario* que les différends soumis à l'arbitrage ne sont pas du ressort de l'examen du Conseil.

Le Conseil ne peut en aucun cas, sur la demande d'une des parties, procéder à l'examen du litige. De même le Conseil doit également reconnaître son incompétence, s'il est saisi du différend par une seule partie en litige, qui ne se conforme pas à un traité général d'arbitrage ou à une convention établissant la procédure obligatoire de la Cour (articles 36, § 2 du statut). Il doit de même statuer d'office sur son incompétence si les deux parties en litige sont tombées d'accord dans les mêmes conditions pour soumettre leur différend au Conseil au lieu de le porter devant la Cour ou à un Tribunal spécial d'arbitrage².

La question d'incompétence pourrait surgir également dans les cas où les Etats, conformément à la résolution de l'Assemblée du 22 septembre 1922, ont créé des commissions spéciales de conciliation. Une question se pose : le recours au Conseil par les Etats, qui ont établi de telles commissions, est-il subordonné à leur accord préalable de ne pas porter le différend devant ces commissions, ou à l'échec de leur tentative de conciliation ? Des clauses semblables dans les

1. VISSCHER, *ibid.*, p. 219.

2. Voir p. 112, s.

statuts des commissions spéciales de conciliation seraient contraire aux dispositions de l'article 15¹.

En général le Conseil ne sera saisi de l'affaire, que lorsque les travaux de la commission n'auront pas abouti à un règlement du différend. Les parties doivent attendre le rapport de ces commissions comme d'ailleurs les résultats des autres commissions, par exemple, des commissions d'enquête. C'est une règle générale du droit. Mais si, à un moment donné, le différend s'aggrave et semble pouvoir entraîner une rupture, le Conseil peut être saisi, sur la demande d'une des parties du différend².

Le Conseil pourrait être également saisi d'un différend soumis à un autre organe par l'autre partie en litige. Ce cas a eu lieu pendant le différend italo-grec, alors que la Grèce avait porté son grief devant le Conseil, tandis que l'Italie avait saisi la Conférence des Ambassadeurs. Le Conseil était en l'espèce saisi régulièrement, mais quelle attitude devait-il prendre? La question était vivement discutée au sein du Conseil et, avec les autres questions concernant l'interprétation du pacte, elle a été soumise à l'examen du Comité spécial des juristes³.

1. Voir p. 205.

2. « Es kann auch sein, dass der Streit durch Verabredung der Parteien nicht einem Schiedsgerichte oder einem Gerichtshofe, sondern einer anderen Instanz unterbreitet worden ist, an deren Entscheidung die Parteien nicht gebunden sind. In diesem Falle kann der Streit sehr wohl noch vor den Rat gemaess art. 15 kommen, falls die Untersuchung der, gemischten Kommission, der Bericht einer Vergleichskommission oder der Vorschlag einer sonstigen Koerperschaft nicht von beiden Parteien angenommen worden ist. Solange der Streit vor einer solchen Instanz noch schwebt, entspricht es den allgemeinen Grundsuetzen des Rechts, dass die Vertagung nicht nur auf Antrag einer Partei, sondern auch von Amtswegen beschlossen werden kann ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 589.

3. La question a été posée dans les termes suivants : « Le Conseil, saisi, conformément à l'article 15, § 1, par un des Membres de la Société des Nations doit-il, soit à la demande d'une partie, soit d'office surseoir à l'examen du différend quand, par une autre voie, se poursuit, du consentement des parties, la solution de ce différend ».

La réponse était conçue comme suit :

« Quand un différend est, contrairement aux termes de l'article 15, alinéa 1^{er}, porté devant le Conseil à la requête de l'une des parties alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, le Conseil doit se refuser à procéder à l'examen de la requête.

Si, d'accord entre les parties, la même affaire entre les dites parties se trouve avoir été précédemment portée devant une autre juridiction et s'y poursuivre régulièrement, ou se poursuivre de même par une autre voie, il est conforme aux principes généraux de droit que le renvoi puisse être demandé et ordonné. »

Cette réponse n'a pas entièrement éclairci la question. Les termes « le renvoi puisse être demandé et ordonné » laissent au Conseil la liberté soit de renvoyer l'affaire, dans chaque cas particulier, devant la Conférence des Ambassadeurs, soit de poursuivre son examen. Le Conseil a également le droit de surseoir à l'affaire et d'attendre les résultats du règlement du différend par cet organe¹. Il ne peut, ni de sa propre initiative, ni sur la demande d'une des parties en litige, priver la Société des Nations de sa compétence. Cela ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une décision prise par le Conseil².

Pratiquement les conflits de compétence de cette nature peuvent être très compliqués. En cas de doute c'est le Conseil qui doit être considéré, en général, comme l'organe compétent, étant donné le caractère de la Société des Nations et le pouvoir du Conseil de connaître de toutes questions rentrant dans la sphère d'activité de la Société des Nations.

Les termes « ou se poursuivre de même par une autre voie » peuvent signifier : outre les organes spéciaux existant en

1. Comp. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 323.

2. « Toutefois si le Conseil constate qu'une affaire qui lui est soumise a été portée précédemment devant une autre juridiction, il pourra, sans se dessaisir surseoir à son examen aussi longtemps que le cours régulier de la procédure devant cette juridiction atteste l'existence d'un accord entre parties à l'effet de poursuivre le règlement de leur différend par une autre voie : cet accord, en effet, écarte au moins provisoirement tout danger de rupture ». VISSCHER, *op. cit.*, p. 223.

dehors de la Société des Nations, ce qui se rapporte à la reprise des négociations directes par voie diplomatique entre les parties, bien que le Conseil soit saisi du règlement de leur litige. Dans ce cas la solution du différend se poursuit par deux procédures distinctes, sans aucun lien entre elles; le Conseil de la Société des Nations n'a aucun contrôle sur les négociations diplomatiques directes entre les parties. Cette situation « ne pourrait avoir pour résultat que des surprises et des malentendus nuisibles au règlement du différend et à l'autorité du Conseil¹ ».

Le Conseil informé par la partie requérante de la reprise des négociations directes pourrait surseoir à l'affaire, en prenant en considération que le différend n'est pas en état de provoquer une rupture. Après l'échec de celles-ci, le Conseil reprend l'affaire; en cas de règlement du litige ou simplement sur la demande de la partie requérante le Conseil devrait se considérer comme dessaisi.

Tous les différends « susceptibles d'entraîner une rupture » et non soumis à l'arbitrage doivent être portés devant le Conseil². Mais à qui appartient le droit de le faire? Est-ce seulement aux parties en litige ou à tout membre de la Société? Il existe une divergence entre le texte français et le

1. VISSCHER, *op. cit.*, p. 221.

2. L'arbitrage d'après le système du Pacte n'est que facultatif. Il n'y a pas, par conséquent, pour un Etat qui porte le différend devant le Conseil, d'obligation d'offrir préalablement à son adversaire la soumission de ce différend soit à la procédure arbitrale, soit à un règlement judiciaire. Il peut en toute liberté saisir directement le Conseil. Une autre opinion était mise en avant par M. Salandra qui, comme l'a mis en relief M. Visscher (*op. cit.*, p. 218), considère la procédure établie par le Pacte comme comprenant trois degrés : les négociations diplomatiques, l'arbitrage et la médiation du Conseil, de sorte que ce dernier ne serait invoqué qu'en dernière instance, quand une des parties n'aurait pas accepté la proposition d'un règlement arbitral. Il s'ensuit que la partie, avant de saisir le Conseil, doit proposer à son adversaire le recours à l'arbitrage. Ce point de vue ne semble pas, comme il ressort de notre analyse de l'article 13, être conforme aux dispositions du Pacte.

texte anglais. D'après le texte français, qui emploie les termes « l'un deux », après avoir mentionné dans la phrase précédente « les membres de la Société », c'est tout membre qui peut saisir le Conseil; mais d'après le texte anglais, qui se sert de l'expression « any party to the dispute », il ressort clairement qu'on a voulu donner ce droit seulement aux parties en litige.

Le sens du texte anglais, qui répond sans aucun doute au texte français, malgré la différence de construction, a été admis par le Conseil comme obligatoire.

Pendant l'examen, par ce dernier, du différend au sujet des îles d'Aland, M. le Dr Van Hammel prétendait que l'action du Conseil ne pouvait se fonder qu'indirectement sur l'article 15, parce que l'affaire n'était soumise par aucune partie en litige. Si l'on admet que chaque membre de la Société peut porter le différend devant le Conseil en dehors des parties intéressées, on pourrait ainsi empêcher l'accord direct entre les parties¹. Mais si, d'après l'article 15, § 1, ce ne sont que les parties en litige elles-mêmes qui peuvent saisir le Conseil de leur différend, tout membre peut attirer l'attention du Conseil sur le conflit conformément à l'article 11, § 1, qui réserve ce droit à tout membre s'il s'agit de guerre ou d'une menace de guerre.

Le pacte n'a établi pour l'action pacificatrice aucun organe spécial, mais il a chargé de cette compétence le Conseil son organe exécutif². L'unité de l'organe constitue un grand progrès au point de vue procédural; mais l'attribution de la procédure de conciliation à un corps exclusivement politique a rencontré de très sérieuses critiques. C'est une faute de la

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 588.

2. « Le Pacte fait du Conseil, à la fois l'enquêteur, le conciliateur, le médiateur et, même pratiquement le seul enquêteur, conciliateur et médiateur, graduant ainsi tous ses pouvoirs jusqu'à lui permettre, en certains cas, d'imposer la solution du conflit ». SCHELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, p. 302.

part des rédacteurs du pacte de n'avoir pas créé un organe technique pour la procédure de conciliation, de la même manière qu'on a créé un organe spécial — la Cour permanente de Justice Internationale — pour le règlement des différends d'ordre juridique.

L'institution de ce corps spécial pourrait permettre de soustraire la procédure de conciliation à toutes considérations politiques, et ainsi empêcher les Etats faibles de craindre que les grandes puissances veuillent imposer leur volonté sous prétexte de médiation¹.

Cette question fut discutée à l'Union interparlementaire pendant sa session de 1921 à Stockholm; le rapport a été présenté par M. Schuecking, qui proposa la création d'un organe central spécial de conciliation.

Indépendamment de ce courant d'opinion, un autre se dessina. Certains gouvernements voulaient organiser la procédure de conciliation d'après un système différent et notamment ne pas créer un organe central, qui assurerait la mise en pratique de cette procédure, mais organiser celle-ci d'après un système de décentralisation consistant dans la conclusion de traités séparés par tous les Etats membres. Pendant la première Assemblée, le gouvernement norvégien a proposé, sous la forme d'amendements aux articles 12, 13 et 15, d'introduire dans le pacte une obligation de conclure une série de traités séparés parmi les Etats membres, établissant des commissions permanentes d'arbitrage et de conciliation « de sorte que pour chaque Etat appartenant à la société il en existerait une pour l'examen de différends entre cet Etat et chacun des autres Etats². » Ce projet fut élaboré par un comité composé de représentants de la Norvège, de la Suède et du Danemark. Le gouvernement suédois a appuyé la proposition de l'établissement des commissions séparées comme plus qualifiées pour cette mission, étant donné que « le Conseil a un caractère

1. Comp. HUBER, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1922, p. 104

2. *I. Ass. I. C.*, p. 75.

politique trop accentué et que l'Assemblée est trop nombreuse pour pouvoir avec avantage assumer en premier lieu la mission d'un organe de conciliation¹ », mais il proposa de limiter la compétence de ces Commissions à un rôle de conciliateur, à l'exclusion de celui d'arbitre.

L'adoption par l'Assemblée de cette proposition, qui dans son principe dérive du système des traités Bryan, aurait pour résultat la réalisation de la pensée de son initiateur, à savoir, de lier tous les états par ces traités séparés.

Bien que le résultat que M. Bryan a tâché de réaliser serait le même, la base de création de ces commissions de conciliation serait autre; d'après le projet norvégien, les Etats ne seraient plus libres de les établir comme auparavant, mais dorénavant ils y seraient contraints : la création de ces commissions aurait un caractère strictement obligatoire².

Ces commissions, d'après la proposition, tendaient à changer l'économie du pacte en matière de conciliation; elles deviendraient la seule institution de première instance, devant laquelle le différend devrait être obligatoirement porté. Le rôle du Conseil ne serait dans ce cas que subsidiaire; il ne connaîtrait l'affaire qu'après l'échec de l'essai de conciliation devant ces commissions. Cette disposition comporterait une sérieuse restriction du principe de citation directe et unilatérale.

La première commission de la première Assemblée décida de proposer la nomination par le Conseil d'une commission pour étudier les amendements au pacte.

La Commission des amendements ne crut pas possible d'admettre les propositions des trois pays du nord, dont l'ad-

1. « Il est permis de penser que l'examen du litige par des représentants des parties désignées à l'avance, réunis sous une présidence impartiale et déjà familiarisée avec les circonstances du différend ou capables d'en acquérir sans peine la connaissance donnerait lieu, en général, à moins de frottements entre les parties et conduirait plus aisément à un résultat positif que le renvoi immédiat du différend devant le Conseil ou l'Assemblée ». Exposé des motifs présentés par le gouvernement suédois. *I. A. I. C.*, p. 82.

2. Comp. SCHULCKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 583.

mission aurait été équivalente à l'introduction dans le pacte « à côté des deux voies qui sont déjà ouvertes aux parties en différend, le recours à l'arbitrage et le recours au Conseil et à l'Assemblée, une troisième voie, celle d'une conciliation par une commission qui dans tous les cas serait obligatoire, d'autant moins que le Conseil a pleine liberté, si cela lui paraît nécessaire de désigner une commission d'enquête ou de conciliation ¹ ».

Mais, reconnaissant la grande importance du procédé de conciliation, la commission a proposé à l'Assemblée de voter une recommandation en faveur de la procédure de conciliation, conformément à l'esprit du pacte.

La première Commission de la deuxième Assemblée partagea l'opinion de la Commission des amendements relative à la création des commissions spéciales de conciliation, et ne leur attribua qu'un caractère purement facultatif.

Elle proposa :

1^o « de ne pas adopter les amendements proposés par les Gouvernements norvégiens et suédois.

2^o « De voter une recommandation en faveur de la procédure de conciliation, conformément à l'esprit du pacte.

3^o « D'inviter le Conseil à nommer une commission spéciale pour l'élaboration du règlement de ces commissions ² ».

La deuxième Assemblée a approuvé les propositions de la première Commission, le 1^{er} octobre 1921.

En exécution de cette résolution le Conseil a nommé une commission spéciale sous la présidence de M. Adatci; M. de Visscher était son rapporteur. Pendant les délibérations du Conseil, les représentants de certaines puissances n'étaient que peu favorables à la création des commissions particulières de conciliation MM. Hanotaux, Harmsworth). Mais M. Eric Drummond, Secrétaire général, attira l'attention du Conseil sur l'importance de cette question pour les petits Etats ³.

1. 2 *Ass. I. C.*, p. 149.

2. *Ibid.*, p. 151.

3. « Les petites puissances attachent une grande importance à cette question », *J. O.*, février 1922, p. 92.

Cette Commission a été guidée dans ses travaux par deux idées directrices : vu l'opposition contre les amendements du pacte présentés par les trois Gouvernements du Nord, le système à élaborer ne doit porter aucune atteinte aux prérogatives du Conseil dans son action médiatrice, ensuite il doit exclure toute obligation et ne se baser que sur le principe de la liberté des parties¹.

Le projet de règlement élaboré par cette Commission a été soumis à l'acceptation du Conseil qui l'a adopté entièrement, sauf un remaniement de l'article 9, prévoyant la faculté pour la Commission elle-même de porter le différend devant le Conseil en cas de non acceptation de son rapport par les parties dans le délai de 30 jours².

La première Commission de la troisième Assemblée élaborait le règlement définitif de ces commissions de conciliation. Dans ce règlement ne figure pas l'article 9, amendé auparavant par le Conseil, et ainsi conçu :

« Si dans un délai de 30 jours à dater du dépôt du rapport de la Commission, les parties ne sont pas arrivées à un règlement amiable de leur différend, le Conseil pourra être saisi par l'une des parties, conformément à l'article 15 du pacte. Il en sera de même dans le cas où un délai de 30 jours se serait écoulé depuis la date à laquelle la Commission aurait dû terminer ses travaux. Dans l'un et l'autre cas, la Commission pourra, à l'expiration de ce délai, appeler l'attention du Conseil sur les différends dont elle n'a pu assurer le règlement³ ».

Cette disposition qui envisageait « la transition entre la procédure de conciliation directe et la médiation éventuelle du Conseil », ⁴ ne fut pas approuvée par la première Commission, afin de ne pas porter atteinte au jeu de l'article 15 du pacte. « La mention d'un délai », lisons-nous dans le rapport,

1. VISSCHER, *La procédure de conciliation devant la Société des Nations* p. 27.

2. *J. O.*, août 1922, pp. 794, 906, s.

3. 2 *Ass. I C.*, p. 86.

4. VISSCHER, *ibid.*, p. 30.

« pourrait donner lieu à une équivoque qu'il faut dans une matière aussi importante, éviter à tout prix ». Cette disposition, aux yeux de la Commission, pourrait signifier que les parties pendant l'action des Commissions de conciliation ne peuvent soumettre leur litige au Conseil¹.

Le rapport précise nettement cette éventualité :

« En aucuncas la Convention des Parties ne peut porter atteinte au fonctionnement de l'article 15 du pacte; le recours de l'une des parties au Conseil, aussitôt que se produit la situation prévue par cet article, est toujours possible, et a pour effet de suspendre immédiatement la procédure de conciliation directe. »

Les commissions spéciales de conciliation n'ont, en outre, qu'un caractère purement facultatif et particulier.

Pendant les délibérations sur la question de ces commissions, M. Scialoja a proposé de donner à la Convention de conciliation la forme d'un traité ouvert aux adhésions unilatérales de tous les Etats². Cette proposition ne fut pas adoptée. On a inséré néanmoins dans le préambule une disposition permettant de réaliser ce projet dans l'avenir :

« L'Assemblée émet le vœu que la compétence des commissions s'étende au plus grand nombre possible de litiges et que la mise en pratique des conventions spéciales d'Etat à Etat recommandées par la présente résolution permet l'établissement, dans un avenir prochain, d'une convention générale ouverte à l'adhésion de tous les Etats. »

Le règlement adopté, établissant la procédure détaillée du fonctionnement des commissions de conciliation, fut construit de façon qu'il a créé une liaison entre ces commissions et les organes de la Société des Nations. On a prévu que le Conseil pourrait renvoyer le différend que l'une des parties a porté

1. *Rapport de la I Com. III Ass., S. Pl.*, p. 143.

2. *3 Ass., I C.*, p. 18.

devant lui, à l'examen de ces commissions¹. La Commission pourrait donc, en dehors des parties, être saisie du différend directement par le Conseil.

Les parties qui soumettent le différend à la Commission, doivent en avertir le Secrétaire général (article 2). Le rapport est également porté à sa connaissance (article 3). La Commission pourra toujours demander au Secrétaire général de prêter assistance à ses travaux (article 3). Les parties peuvent également demander le concours du Secrétariat pour la conclusion de conventions de conciliation (préambule, § 3). En ce qui concerne le fonctionnement de ces commissions, sans entrer dans un examen détaillé de la procédure, on peut souligner que leur personnel peut être nommé d'avance ou qu'on peut se borner à la nomination du Président (article 1). Les décisions sont prises à la majorité des voix (article 6).

Le règlement adopté par l'Assemblée n'est pas obligatoire, il n'a que le caractère d'un modèle, et les Parties peuvent y apporter les changements désirables mais toujours sous conditions toutefois de ne pas porter atteinte aux dispositions du pacte, et notamment de son article 15. Les parties ne peuvent pas limiter leur droit de soumission du différend devant le Conseil en subordonnant par exemple ce droit à une obligation de ne pas porter leur litige au Conseil avant l'élaboration du rapport par la Commission de conciliation. Une clause semblable serait contraire aux dispositions du pacte². On a expressément prévu que les parties gardent toujours leur liberté quant au recours au Conseil, aussitôt que l'acuité du

1. « Indépendamment des autres moyens mis à sa disposition par le Pacte pour assurer le maintien de la Paix, le Conseil peut, le cas échéant, recourir aux services de la Commission de conciliation instituée par les parties; il pourra les inviter à porter leurs différends devant cette commission ou renvoyer à son examen tous différends qui lui auraient été soumis par l'une des parties, en application de l'article 15 du Pacte. » Préambule § 3.

2. « Il ne peut pas dépendre des parties de modifier leurs rapports mutuels, les conditions d'intervention d'un organe de la Société telles que les ont fixées, en vue d'une fonction d'intérêt général, les dispositions constitutionnelles du Pacte ». VISSCHER, *ibid.*, p. 21.

différend l'exigerait; cela peut avoir lieu aussi bien pendant la procédure de conciliation entamée par la Commission qu'avant la soumission du différend. Si le rapport de la Commission de conciliation n'est pas accepté par les parties, le différend doit être porté devant le Conseil par les parties en litige. Mais la Commission elle-même, contrairement à la proposition de la Commission spéciale d'étude, est privée de cette faculté.

La première application pratique de la résolution de la troisième Assemblée de la Société des Nations du 22 septembre 1922 sur la création des Commissions spéciales de conciliation est due à l'initiative des pays scandinaves, qui comme on le sait proposèrent dès la première Assemblée la création des commissions particulières de conciliation.

Le 28 février 1924 a eu lieu à Stockholm une réunion des représentants du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède, dans le but d'instituer par voie de conventions bilatérales entre ces Etats des Commissions spéciales de conciliation¹. Le statut a été élaboré, conformément au règlement type adopté par la troisième Assemblée. La liaison entre le fonctionnement des commissions et les organes de la Société des Nations fut entièrement assurée : la partie portant le différend devant la Commission doit aviser le Secrétaire général (article 7, § 2); les réunions de la Commission, en principe, doivent avoir lieu au siège de la Société des Nations (article 8); la Commission peut demander, en cas de besoin, l'assistance du Secrétariat général (article 9, § 2). La compétence de la Commission est prévue pour « tous différends de quelque nature qu'ils soient, qui n'auraient pu être résolus par voie diplomatique dans un délai raisonnable et qui ne doivent pas être déferés aux termes, soit du Statut de la Cour permanente de Justice Internationale, soit d'un autre accord conclu entre Elles, à la dite Cour ou à un tribunal d'ar-

1. Projet de convention portant institution de la Commission de conciliation entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. (*R. D. I. L. C.*, 1924, p. 268, s.).

bitrage » (art. 1). Au cas où une partie en litige a saisi du différend la Commission, tandis que l'autre l'a porté devant la Cour ou le Tribunal arbitral, la Commission doit surseoir à l'examen du différend jusqu'à la décision de la Cour ou du Tribunal sur sa compétence (article 2). La Commission a son personnel fixe (elle ne se borne pas à la nomination du seul président, possibilité admise par le règlement-type) et se compose de cinq membres (article 3), nommés pour trois ans (article 4); chaque Etat désigne deux membres, dont l'un peut être choisi par ses nationaux; en cas de divergence sur la question de nomination du président, celui-ci serait désigné par le Président de la Cour permanente de Justice Internationale ou, si ce Président est ressortissant d'un des Etats contractant, par le Vice-président de la Cour (article 3). La Commission doit présenter ses conclusions dans le délai de six mois, délai qui pourrait être prolongé par l'accord des parties (article 5). Le rapport de la Commission est voté à la majorité des voix (art. 13).

Le règlement, examiné comme nous le voyons, est élaboré conformément au principe établi par la Société des Nations et ne porte aucune atteinte aux dispositions de l'article 15.

Une fois l'affaire soumise au Conseil, celui-ci commence son examen. Tout d'abord il est obligé de régler le différend à l'amiable par voie de conciliation. S'il ne réussit pas, il doit procéder à son action médiatrice.

L'article 15 n'établit que les règles générales à suivre par le Conseil dans son action-pacificatrice. La procédure de délibération du Conseil est fixée par son règlement intérieur, adopté à sa session du 17 mai 1920, à Rome, statuant que le Conseil pourra toujours la modifier par décision prise à la majorité des membres représentés au Conseil (article 11 du règlement).

De ces deux sources, pacte et règlement, on peut déduire la procédure à suivre par le Conseil. La requête soumettant le différend à l'examen du Conseil doit être portée devant le Secrétaire général, « qui prend toutes dispositions en vue d'une

enquête et d'un examen complets » (article 15, § 1). Le Secrétaire général, saisi du différend, le porte à la connaissance du Président du Conseil. Le moment de prise en connaissance par le Président du Conseil de la requête est celui où commence le délai prescrit de 6 mois, pour la présentation de son rapport par le Conseil¹.

Les parties en litige doivent, dans le plus bref délai, communiquer au Secrétaire général « l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives ». Après cette communication de l'exposé du différend par les deux parties en litige, ou seulement par l'une d'elles, le Conseil s'occupe de l'examen de la question. L'attitude passive de l'une des parties ne peut en aucun cas entraver le Conseil dans son action: S'il en était autrement, le règlement de la question dépendrait du gré de la partie adverse, ce qui serait une violation du principe de la médiation obligatoire. Si l'une des parties en litige n'apporte pas son concours dans l'examen du différend par le Conseil, celui-ci règle l'affaire sans elle.

Le Conseil, qui se compose de représentants des Etats membres, et non point de personnes indépendantes, peut, pendant l'examen de l'affaire, changer son personnel². L'article 15 ne contient aucune disposition contraire à ce sujet. L'admission d'un autre point de vue rendrait techniquement plus difficile l'action médiatrice du Conseil; les représentants des Etats peuvent facilement être changés par leur gouvernement respectif, pendant le temps de l'examen de l'affaire, examen qui doit être terminé dans le délai de 6 mois.

Si le différend a lieu entre des parties, qui, soit l'une d'elles, soit toutes les deux ne sont pas représentées au Conseil, elles peuvent envoyer leurs représentants (article 4, § 5 du pacte). Les représentants des parties en litige participent au vote, mais leurs voix ne sont pas comptées dans le cas où le rapport du Conseil a été accepté à l'unanimité (article 15,

1. Voir p. 96, s.

2. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 593.

§ 6). Dans toutes les questions de procédure (article 8, § 2 du règlement) et en cas de vote du rapport non accepté par tous les membres du Conseil sauf les représentants des parties, leurs voix sont prises en considération. Le vote des parties n'a donc aucune portée, en ce qui concerne l'acceptation du rapport; si le rapport est unanime les voix ne sont pas comptées; si le rapport est voté par une partie de membres, les voix des parties ne peuvent en rien modifier la question de la non-acceptation du rapport à l'unanimité.

Mais dans les questions de procédure les représentants des parties jouissent de la même égalité que tous les autres membres du Conseil (article 8, § 2)¹. Les voix des représentants des Dominions et des Colonies ayant un statut spécial comme l'Inde ont toujours compté, même dans le cas où la métropole ou les autres Dominions sont parties d'un litige. Cette question est surtout importante pendant l'examen du différend par l'Assemblée, le vote des Dominions n'étant pas négligeable².

Le sénateur Hitchcock proposa de considérer comme parties dans le litige les colonies, les Dominion, les Etats fédéraux,

1. Art. 8 du règlement : « Sauf disposition expressément contraire du Pacte ou des clauses d'un traité, les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la Réunion.

Toute question de procédure qui se pose aux réunions du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, est réglée par le Conseil et décidée à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion.

On votera à mains levées, ou par appel nominal, s'il est réclamé par un des représentants au Conseil.

2. M. RAY (*op. cit.*, p. 99 *in nota*) exprime l'opinion suivante à ce sujet : « Si l'assemblée a à juger un différend concernant l'Empire (Britannique) dans son ensemble, il ne paraît pas douteux qu'il faille exclure du vote non seulement le représentant de l'Empire, mais ceux des Dominions et de l'Inde, qui sont vraiment « parties » au différend. Mais si la question intéresse *exclusivement* un Dominion, admettra-t-on le représentant de l'Empire et ceux des autres Dominions à voter ? Il nous semble que l'application stricte de la règle devrait conduire à éliminer le représentant de l'Empire (parce qu'il représente tous les intérêts britanniques, y compris ceux du Dominion en cause), et à accepter le vote des autres Dominions (qui représentent des intérêts spéciaux) : mais même pour ces derniers il y a doute car on ne peut nier la solidarité des divers éléments de l'Empire.

sil la métropole ou une de ces colonies, ou un de ces Dominions ou des Etats fédéraux sont engagés dans le conflit, et de ne pas compter leurs voix pendant l'examen du différend par l'Assemblée. Mais cette proposition fut rejetée au mois de novembre 1919¹.

Le quorum des délibérations est constitué par la majorité des membres du Conseil². Les décisions du Conseil sont prises soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix des représentants participant à la réunion (article 8 du règlement). Chaque membre du Conseil ne dispose que d'une voix (article 4, § 6 du pacte).

En ce qui concerne les décisions de fond, elles doivent être prises à l'unanimité, sauf disposition contraire du pacte. L'article 15, § 7 contient une telle disposition qui prévoit que le rapport du Conseil dans la matière de règlement des différends internationaux peut être pris à la majorité des voix.

Toutes les questions de procédure sont réglées à la majorité des voix (article 8, § 2 du règlement, article 5, § 2 du pacte). La désignation des commissions d'enquête, la nomination des commissions spéciales de conciliation, le renvoi des parties devant les commissions de conciliation constituées entre les parties, et toutes les autres questions de procédure doivent être réglées à la simple majorité. En ce qui concerne la décision du Conseil en matière de cessation ou de maintien des représailles, il y a des auteurs, et nous partageons leur opinion, qui considèrent que cette question est également procédurale et doit être prise à la majorité des voix³.

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, pp. 229 et 593.

2. Article 6 du règlement. Le Président déclara la séance ouverte dès que, après l'heure indiquée par la lettre de convocation ou fixée dans une séance précédente, la majorité des Représentants des membres désignés, conformément aux deux premiers § de l'art. IV du Pacte, seront présents. Il déclarera la séance levée ou suspendue quand le nombre de ces Représentants sera inférieur à cette majorité. Règlement du Conseil. *J. O.* juillet-août 1920, p. 272 et suiv.

3. « On peut considérer que la résolution qu'il (le Conseil) émettrait à cet égard, porte non sur question de fond, mais sur une question de procédure;

La décision du Conseil en application de l'article 15, § 8, ne peut être considérée comme procédurale, car dans ce cas il s'agit de l'appréciation de la nature juridique du différend; la réponse affirmative du Conseil équivaldrait au rejet du fond de l'affaire¹. Dans ce cas l'unanimité est nécessaire; elle doit avoir lieu dans les conditions prévues par l'article 15, § 6 du pacte.

La procédure devant le Conseil peut être orale ou écrite.

Quant à la publicité des délibérations du Conseil, celui-ci décide lui-même².

Dans la procédure de médiation, a on donné une large place à la publicité du règlement des conflits. Ces dispositions sont d'origine anglo-saxonne; on a attaché dans ces pays, comme nous l'avons déjà remarqué, une grande importance à l'influence de l'opinion publique, qui ne pourrait sans aucun doute se rendre exactement compte des causes du différend et de sa portée si les règlements des litiges étaient secrets; ensuite le niveau moral des délibérations gagnerait beaucoup et les Etats secondaires n'auraient plus aut a t à craindre les subterfuges et les compromis malhonnêtes de la part des plus forts³. C'est surtout le président Wilson qui tenait beaucoup à la publicité de la procédure⁴.

à ce titre elle pourrait, semble-t-il, être prise à la simple majorité des voix. (Art. 5, al. 2 du Pacte) ». VISSCHER, *L'interprétation du Pacte*, p. 388.

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 589. — RAY, *op. cit.*, p. 888.

2. § 5 du règlement. « Sauf décision contraire du Conseil, les séances seront publiques pour entendre les conclusions des rapporteurs et pour procéder à la discussion finale et au vote sur les résolutions proposées. Le Conseil se réunira en séance privée pour la discussion préliminaire des questions mises à l'ordre du jour.

Toutes les propositions, figurant à l'ordre du jour, devront être reprises et votées en séance publique à moins que le Conseil n'en décide autrement ».

3. Comp. POLLACK, *op. cit.*, p. 145.

4. « Une des choses que la Société des Nations entend bien surveiller, c'est le développement de l'intrigue. L'intrigue ne supporte pas la publicité, et quand bien même la Société des Nations ne serait qu'une grande Société de discussions cela serait suffisant pour tuer l'intrigue ».

« Nous avons confiance dans la grande force de l'opinion publique, cette force de clarté, cette force qui illumine tout ce qui peut s'envenimer et s'aggra-

L'article 15 établit plusieurs dispositions en ce qui concerne cette question. Tout d'abord le Conseil peut ordonner la publication des documents écrits, présentés par les parties et contenant l'exposé du différend (article 15, § 2). Le Conseil a usé de ce droit dans l'affaire des îles d'Aland. Ensuite, si le Conseil réussit à régler le différend à l'amiable par son action conciliatrice, il doit publier « dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'il comporte et les termes de ce règlement ». Mais si son action conciliatrice n'a pas donné de résultat, il procède à l'action médiatrice et propose dans le rapport la solution du différend. Ce rapport voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, doit être publié « pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande, comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce (article 15, § 4).

C'est donc dans tous les cas que le Conseil assure la publicité : aussi bien en cas de règlement du litige à l'amiable, qu'en cas de recommandation.

Dans la première éventualité, la publication ne peut avoir de grande importance. D'ailleurs, comme l'ont remarqué MM. Schuecking et Wehberg, la publication de l'exposé du différend n'est pas nécessaire, ce sont seulement les termes du règlement qui doivent être publiés. Il peut en effet arriver que la partie à laquelle il y a beaucoup à reprocher ait accepté la proposition du Conseil sous la contrainte de son attitude antérieure, quoique la décision ne lui fût pas entièrement favorable. Il n'y a pas de raisons pour que l'exposé du différend soit publié¹. Cette faculté est toutefois laissée au Conseil par l'article 15, § 3.

Dans la seconde éventualité, c'est-à-dire quand le Conseil

ver dans l'obscurité, les intrigues, les desseins malfaisants et sinistres, si la lumière est jetée sur eux, seront détruits par la force écrasante de la lumière et par la condamnation unanime du monde ». Extraits des discours du Président Wilson.

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 593.

n'a pas réglé le différend à l'amiable et propose la solution dans le rapport, la publication doit être faite par le Conseil, sans tenir compte si ce rapport est voté à l'unanimité ou à la majorité des voix. Dans ce dernier cas, le Conseil publie seulement celui des rapports qui a été accepté à la majorité des voix.

Indépendamment de ce devoir du Conseil, chaque membre du Conseil et chaque partie en litige peut publier un exposé des faits du différend et ses conclusions (article 15, § 5). Cette faculté laissée aux membres du Conseil est absolue et ne dépend point du consentement du Conseil¹.

Le Conseil a une entière liberté procédurale. Nous ne trouvons ni dans le pacte ni dans le règlement de disposition qui pourrait entraver cette liberté.

Le Conseil, dans son rôle pacificateur, tend plutôt à concilier les intérêts opposés des parties qu'à régler le différend strictement d'après les principes du droit. La différence de tendances entre la conciliation et la médiation d'une part, et le règlement judiciaire ou arbitral d'autre part, entraîne nécessairement une entière dissemblance procédurale.

Les tribunaux arbitraux sont liés dans leur activité par le compromis, les tribunaux nationaux par les propositions des parties, le Conseil jouit, au contraire, d'une liberté quant à l'appréciation des moyens procéduraux à appliquer pour trouver la solution du différend².

Il peut tout d'abord s'occuper lui-même de la question. S'il le juge utile, il peut instituer, comme nous l'avons remarqué, une commission d'enquête chargée d'étudier les points particuliers de l'affaire (article 8, § 2 du règlement),

1. « Nach dem Wortlaute des Abs. 5 hat auch nach einem einstimmig angenommenem Bericht ein Staat, der nicht Partei ist, das Recht, selbststaendig von sich aus einer Darstellung des Tatabstandes und seine eigenen Antraege zu veroeffentlichen. Doch unterliegt es keinem Zweifel, dass eine solche Veroeffentlichung bei einem einstimmig angenommenem Bericht politisch sehr bedenklich sein kann ». *Ibid.*, p. 594.

2. *Ibid.*

il peut également créer une commission spéciale de conciliation, il a en outre le droit d'inviter les parties à porter leur différend devant une commission de conciliation directe¹. Dans ce dernier cas, le Conseil ne se dessaisit pas de l'affaire si le différend n'est pas réglé par cette commission, il reviendra devant le Conseil.

En cas de différend juridique, que les parties n'ont pas consenti à soumettre ni à la procédure arbitrale ni au règlement judiciaire, le Conseil peut demander l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale et cela soit au sujet de la totalité du différend soit seulement sur un point particulier. L'avis de la Cour n'a pas de force obligatoire et est susceptible de tous les changements jugés nécessaires par le Conseil. Toutefois, l'avis de la Cour aura une telle autorité morale que ce n'est qu'exceptionnellement que le Conseil se permettra de ne pas l'accepter.

Cette disposition du pacte donne une dernière possibilité de solution des différends d'ordre juridique selon les principes de droit. Le Conseil ne peut pas soumettre le litige, dont il est saisi, au Tribunal arbitral ou à la Cour, étant donné que ces procédures dépendent exclusivement de la volonté des parties. Il peut néanmoins inviter les parties en litige à soumettre leur cause à ces procédures, ce qui a eu lieu avec succès dans le différend franco-britannique au sujet du Maroc.

Les procédés envisagés (commission d'enquête, commission spéciale, avis de la Cour) ne sont destinés qu'à faciliter l'examen du différend par le Conseil, qui ne se dessaisit pas de l'affaire.

1. Paroles de Lord ROBERT CECIL à la Conférence avec les Etats neutres au mois de mars 1919. (Citées chez Visscher, *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*, p. 219). « In other cases either Party could take the question either to the Executive Council or to the bodies of delegates. These bodies could then take one of three courses :

- a) tend the case to arbitration or to a judicial court for their advice;
- b) Appoint a special commission to investigate and advise on the dispute;
- c) Retain the matter entirely in their own hands and try to bring the Parties together and arrange the affair by conciliation ».

Le Conseil peut aussi soumettre le différend à l'Assemblée (art. 15, § 9). Il peut le faire de sa propre initiative; dans ce cas la décision à prendre ne dépend que de sa volonté et n'est liée par aucun délai. La soumission du différend à l'Assemblée sur l'initiative du Conseil est à recommander particulièrement dans le cas où la plupart des Etats Membres du Conseil sont engagés dans le Conflit¹. Cette faculté du Conseil de porter le différend dont il est saisi, devant l'Assemblée devient une obligation en cas de demande d'une des parties.

Il existe entre les auteurs une divergence d'opinions sur la question de savoir si le Conseil, saisi de la requête d'une des parties de porter le différend devant l'Assemblée, est tenu ou non de donner suite à cette demande. Certains d'entre eux et notamment MM. Larnaude², Ray³, Shuecking et Wehberg⁴ en s'appuyant sur les termes de l'article 15, § 9 « l'Assemblée devra... être saisie », se prononce affirmativement. Certains autres, et notamment M. Georges Scelle, sont pour la réponse négative. Ce dernier soutient que la commission de Crillon, sous l'influence des grandes puissances, qui ont une situation privilégiée dans le Conseil, ne voulait pas amoindrir le rôle du Conseil dans le règlement des différends internationaux⁵.

1. MM. SCHUECKING et WEHBERG (*op. cit.*, pp. 599-600), citent comme exemple d'un tel litige le conflit du Vénézuéla, tranché par la Cour Permanente d'arbitrage en 1904, dans lequel participèrent toutes les grandes puissances, excepté la Russie et le Japon et en outre 7 Etats d'importance secondaire.

2. LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 64.

3. RAY, *op. cit.*, p. 98.

4. SCHUECKING et WEHBERG, pp. 595, 600.

5. « ... l'on n'est pas d'accord sur le point de savoir si le Conseil est tenu de soumettre le différend à l'Assemblée lorsqu'il est saisi dans le délai prescrit d'une requête à cet effet par l'une ou l'autre des parties. Certains juristes au courant des négociations de Crillon sont pour l'affirmative. D'autres, au contraire, qui firent également partie de la Commission..., sont d'un avis opposé. Ce sont ces derniers qui nous paraissent dans la logique des faits, car si le Président souhaitait que l'opinion publique de toutes les nations fût saisie des différends graves, la Commission de Crillon, plus favorable à l'hégémonie des grandes puissances, a laissé, en principe, à ces dernières, le soin de maintenir l'autorité de la paix publique ». SCELLE, *L'élaboration du Pacte*, p. 113.

Il nous semble que la disposition de l'article 15, § 9 ne laisse pas place au doute; d'autre part, si l'on considère l'importance qu'attachait le président Wilson à l'opinion publique et au règlement des controverses internationales sous les yeux des peuples, on ne pourrait supposer qu'il consentît à la diminution du rôle de l'Assemblée.

D'ailleurs, le texte de l'avant-projet du 14 février 1919, employait l'expression « peut », ce mot fut remplacé par « doit ». On ne pourrait que difficilement admettre qu'un changement si essentiel de la rédaction eût été introduit sans le dessein d'un changement de fond. Le texte anglais se sert de la même expression impérative, que le texte actuel français¹.

Enfin, il ne faut pas oublier que les grandes puissances représentées en permanence au Conseil, ont une influence décisive sur le règlement du différend par l'Assemblée, étant donné que le veto d'un pays, représenté au Conseil, suffit pour priver le rapport de l'Assemblée de toute efficacité matérielle.

La requête de porter le différend devant l'Assemblée doit être présentée par une des parties en litige dans le délai de 14 jours, à dater du moment où le différend fut porté devant le Conseil (article 15, § 9). L'établissement d'un court délai de temps est fait expressément afin d'éviter la possibilité de retirer l'affaire au Conseil au moment où celui-ci est déjà parvenu à se former une opinion². Dans ce cas, comme l'a observé M. Ray, l'Assemblée jouerait en fait, sinon en droit, le rôle de juridiction d'appel; mais cette supériorité de l'Assemblée sur le Conseil paraît incompatible avec l'organisation actuelle de la Société des Nations³.

La question de l'appel à l'Assemblée fut déjà envisagée lors des délibérations de la Conférence des Associations inter-alliées pour la Société des Nations, tenue à Londres du 10 au 13 mars 1919. Cette conférence a proposé de reconnaître à

1. « The dispute shall be so referred » par opposition à l'expression « may ».

2. Comp. SCELLE, *L'élaboration du Pacte*, p. 140.

3. RAY, *op. cit.*, p. 88.

toute partie en litige le droit de s'adresser à l'Assemblée au cas où le Conseil ne parviendrait pas à une décision unanime. Cela renforcerait les garanties de paix, en ajoutant encore une procédure supplémentaire, pouvant aboutir à un règlement du différend là où le recours à la force a trouvé la porte largement ouverte par le pacte. Malgré ces justes motifs, la Commission de Crillon n'a pas désiré subordonner le Conseil à l'Assemblée.

Pratiquement l'examen du différend par l'Assemblée peut avoir le résultat suivant : la partie qui ne croit pas obtenir un rapport unanime au Conseil ne l'obtiendra pas certainement de l'Assemblée, vu les dispositions de l'article 15, § 10, qui prescrit que le rapport voté par l'Assemblée n'aura l'effet du rapport accepté à l'unanimité par le Conseil, que s'il réunit les votes des délégués de tous les Etats représentés au Conseil et de la majorité de tous les autres Etats. Mais la partie qui craint que sa cause ne soit repoussée à l'unanimité par le Conseil, peut espérer priver son adversaire des avantages d'un vote unanime du Conseil ¹.

Jusqu'à présent aucun Etat n'a profité de la faculté de porter le différend devant l'Assemblée, ce qui était à prévoir. En effet la considération des difficultés techniques retiendra la partie de bonne volonté de recourir à l'Assemblée, tandis que la partie de mauvaise foi voudra éviter que son attitude soit critiquée par le forum si étendu de l'Assemblée, critique qui sera plus forte et plus retentissante que dans le sein du Conseil ².

Le rôle pacificateur du Conseil est de trouver en premier lieu une solution du différend qui soit acceptée à l'amiable par les parties en litige (article 15, § 3) ou bien de faire une recommandation pour assurer le règlement du litige.

Si le Conseil ne réussit pas à concilier les prétentions op-

1. *Ibid.*, p. 98.

2. SCHUECKING et WEHBERG, p. 700.

posées des parties, il propose dans un rapport la solution du différend. La recommandation du Conseil doit être donnée à l'unanimité pour qu'elle jouisse d'une valeur déterminée.

Le principe de l'unanimité, qui dans le système du pacte occupe une place de premier ordre, malgré les tentatives de la délégation française, a été retenu, diminuant essentiellement la possibilité de règlement pacifique des différends internationaux ; il constitue le côté le plus faible de l'action pacificatrice du Conseil, l'impuissance même de son rôle médiateur. En effet, l'opposition d'un seul état représenté au Conseil pourrait empêcher toute solution du différend.

L'Association française pour la « Société des Nations » et la « League of Nations Union » se rendant compte du danger de cette disposition proposèrent de substituer au principe de l'unanimité du projet du 14 février la règle de la majorité qualifiée, et notamment des deux tiers. M. Bourgeois, conformément à ses opinions, proposa d'amender le projet du pacte dans ce sens. Mais la Commission de l'Hôtel Crillon ne donna pas suite à cette demande et le texte du 14 février a été entièrement adopté à ce sujet.

Ce principe de l'unanimité a été surtout défendu par le président Wilson dans la crainte que l'établissement de la majorité au sein du Conseil, majorité pouvant appartenir à l'Europe, obligeât les Etats-Unis à intervenir, le cas échéant, par la force des armes dans des querelles insignifiantes, purement européennes. Le président voulait subordonner cette participation des Etats-Unis dans l'action collective de la Société des Nations au consentement préalable de son pays. L'attitude du président Wilson a été appuyée par les autres délégations, qui voulaient laisser intacte la souveraineté des Etats, exigeant cette unanimité ; l'adoption de la majorité des voix aurait porté une grande atteinte à ce principe traditionnel. A leur avis, ce serait déjà un succès de leur faire accepter la loi de l'unanimité moins un, ou moins deux¹.

1. SCHELLE, *La Pacte des Nations*, p. 304.

Le principe de l'unanimité, qui est applicable à toutes les décisions du Conseil, aussi bien dans le règlement des différends internationaux qu'en matière de sanction, permettait d'éviter théoriquement les difficultés en matière d'exécution. L'Etat, qui est en minorité, ne serait sans doute pas apte, au cas où il serait nécessaire de dompter l'adversaire récalcitrant, de fournir les forces nécessaires. L'action collective de la Société des Nations pourrait donc être compromise¹.

Peut-être aussi les scrupules juridiques, le désir d'observer la justice la plus stricte, ont-ils joué un certain rôle. Si l'on a réussi à obtenir l'unanimité qui implique l'accord des parties « l'arrêt porté n'est pas l'œuvre d'une coterie ou d'un groupement occasionnel, tandis que, si deux opinions se forment et se maintiennent, pourquoi celle de la minorité ne serait-elle pas la meilleure ? »².

Que ces arguments soient décisifs ou non, toujours est-il que l'unanimité est la règle fondamentale de l'activité de l'organe principal de la Société des Nations.

Le rapport du Conseil accepté à l'unanimité (le vote des parties ne compte pas dans le calcul de cette unanimité), obtient une certaine valeur dans ce sens que « les Membres de la Société s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre aucune partie se conformant aux conclusions du rapport » (article 15, § 6). Deux alternatives sont à prévoir :

1^o Aucune des parties en litige ne se conforme à la recommandation du Conseil. Dans ce cas le rapport n'a aucun effet juridique et chaque partie recouvre sa liberté d'action. Cette éventualité est possible quand aucune partie en litige n'a obtenu entièrement la reconnaissance de sa cause ; dans la procédure de médiation cela peut arriver assez souvent puisqu'elle a le droit de compenser les prétentions en cause. Le Conseil, bien que son rôle médiateur se termine en ce cas avec la présentation du rapport, conserve le droit d'intervention en

1. MORFELD, *op. cit.*, p. 18.

2. *Ibid.*, p. 33.

cas d'une guerre ou d'une menace de guerre, en vertu de l'article 11, § 1.

2° L'une des parties se conforme à la recommandation, le rapport du Conseil lie son adversaire, en ce sens qu'il ne peut recourir à la guerre contre elle. L'Etat se conformant est donc à l'abri de l'agression de son adversaire; mais c'est à lui qu'incombe la tâche de réaliser la décision du Conseil. Ainsi l'article 15, § 6 ne donne à la partie se conformant qu'une protection négative, et non pas un concours positif.

Dans le pacte nous ne trouvons aucune disposition, qui, comme dans le cas d'arbitrage, mentionnerait l'action collective en vue de l'exécution du rapport. Le projet du 14 février comportait une exécution collective des décisions du Conseil par la Société des Nations. L'article 15, § 2 de ce projet stipule en effet que : « Si le rapport obtient l'agrément unanime des Membres du Conseil, autres que les parties, les Hautes Parties Contractantes conviennent qu'elles n'entreraient pas en guerre avec toute partie qui se conformera à la recommandation, et qu'en cas de refus le Conseil proposera les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de sa recommandation ».

Il en résulte que le projet du 14 février a envisagé l'exécution collective aussi bien pour les sentences arbitrales que pour les décisions du Conseil. L'Etat qui réussit à faire prévaloir à l'unanimité son droit par le Conseil, pourrait compter sur la réalisation pratique de sa victoire¹.

1. « Le cas visé, cas purement hypothétique, est celui-ci : Supposez qu'une puissance ait entre les mains soit un territoire, soit toute autre chose dont la possession lui soit contestée par une autre puissance; supposez que la conversation diplomatique pour régler le différend n'ait pas abouti; la question vient devant le Conseil exécutif et le Conseil déclare que celui qui se plaint, celui qui demande réparation a raison. Si le possesseur entend cette déclaration et ne fait rien, il a accepté, en ce sens qu'il prend une attitude passive, qu'il ne fait pas résistance. Dans ce cas, il reste à voir s'il y a quelque mesure à prendre pour l'obliger à passer à l'exécution, car sa passivité ne suffirait pas. Le Conseil alors, comme il est dit dans le texte, proposera les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de sa recommandation. (Discours prononcé par le Président Wilson pendant la session plénière de la Conférence de la paix le 14 février).

Mais ces dispositions de l'article 15, du projet du 14 février étaient expressément supprimées; on substitua à l'action exécutive de la Société des Nations les forces particulières de l'Etat gagnant. C'est un grand recul en arrière, recul très regrettable au point de vue de l'idée de remplacer dans les relations internationales la force matérielle par la justice. C'est à l'Etat gagnant seul qu'incombe la tâche de mettre à exécution les conclusions du rapport du Conseil¹. Si cet Etat se trouve en possession de l'objet qui lui a été reconnu, il n'y a aucune difficulté; ce sont seulement les titres de possession qui seront changés : la possession de fait deviendra possession juridique. Mais si c'est l'Etat perdant qui a la possession de l'objet, la situation est tout à fait autre. Cet Etat peut céder à l'amiable et exécuter sans aucune contrainte la décision du Conseil. Mais s'il ne reconnaît pas sa décision ou, tout en la reconnaissant, ne l'exécute pas, seul l'Etat gagnant doit assurer cette exécution, « assurer lui-même, pour son propre compte, par ses propres forces et par ses seules forces² ».

Si l'Etat perdant, en n'exécutant pas la décision du Conseil, reste passif (par exemple ne paye pas les sommes des réparations dues), son attitude est absolument licite, puisque, en vertu du pacte, il n'est pas tenu d'exécuter les décisions du Conseil. Mais s'il sort de cette attitude passive et recourt à la guerre contre l'Etat gagnant, malgré le déboutement de ses prétentions, il commet un acte illicite et s'expose à l'application des sanctions, conformément à l'article 16. Le recours à la guerre dans ses conditions serait contraire aux dispositions de l'article 15 § 6, qui prescrit de ne pas faire la guerre contre la partie qui se conforme à la décision du Conseil³.

Quant à l'exécution des décisions du Conseil par l'Etat gagnant, celui-ci, conformément à l'article 12, § 1, doit atten-

1. « Cette disposition est curieuse en ce que tantôt la Société des Nations use elle-même de la force pour assurer le respect de ses décisions, tantôt elle reste en principe passive ». MORIAUD, *op. cit.*, p. 20.

2. MILHAUD, *op. cit.*, p. 370.

3. MORIAUD, *op. cit.*, p. 20.

dre le délai prescrit du moratorium avant d'entamer les mesures exécutoires pouvant avoir le caractère d'une guerre. Cet Etat ne sera pas considéré comme tacite mandataire de la Société des Nations, bien que la guerre ait un caractère exécutoire. L'article 15, § 6 n'oblige le Conseil à assurer l'exécution de ces décisions. Mais il a toujours le droit d'intervenir en cas de guerre ou de menace de guerre, en vertu de l'article 11, § 1; c'est d'ailleurs son devoir de faire respecter les décisions qu'il a réussi à émettre à l'unanimité. Sans cela l'exécution des sentences dépendrait entièrement de la puissance de l'Etat gagnant; s'il était plus faible que son adversaire son droit ne serait reconnu que sur le papier¹. C'est un grand défaut du pacte qui amoindrit singulièrement la portée de sa procédure pacifique.

En ce qui concerne les contestations territoriales qui, envisageons ce cas hypothétique, seraient réglées par l'Assemblée ou par le Conseil, conformément aux dispositions de l'article 15, entrent en même temps en jeu les stipulations de l'article 10, dont le but consiste dans le respect et dans le maintien de l'intégrité territoriale des Etats membres. Deux éventualités sont à envisager. L'une quand l'Etat gagnant est en possession du territoire : l'Etat perdant ne peut lui déclarer la guerre; ce serait contraire aux dispositions de l'article 14, § 6, car la partie gagnante qui se trouve en possession du territoire est une partie qui se conforme à la décision du Conseil².

L'autre éventualité est celle qui se présente quand la partie gagnante n'est pas en possession du territoire que la décision du Conseil lui a reconnu. Cet Etat n'a pas le droit de recourir

1. « Ce qui veut dire, finalement, qu'il obtiendra justice s'il est plus fort et au prix d'une guerre, et que s'il n'est pas le plus fort, ou s'il n'est pas sûr d'être le plus fort, ou s'il répugne à l'idée de déclencher une guerre, il verra son bon droit à la fois reconnu et bafoué ». MILHAUD, *op. cit.*, p. 370.

2. H. A. ROLIN, *L'Œuvre de révision du Pacte de la Société des Nations accomplie par la 2^e assemblée*, p. 344.

à la force pour reprendre ce territoire, même en cas d'une recommandation unanime du Conseil¹.

En effet, la recommandation du Conseil ne peut avoir l'autorité de la chose jugée, elle n'est, comme nous l'avons déjà souligné, qu'une proposition entraînant certaines conséquences dans des conditions déterminées. En premier lieu, la partie perdante n'est pas tenue d'exécuter les recommandations du Conseil, en second lieu celui-ci n'a rien changé quant aux titres juridiques de possession; en troisième lieu, l'Etat gagnant est tenu de respecter l'intégrité territoriale. Il en résulte qu'il commettrait un acte de violation contraire à l'esprit et la lettre de l'article 10.

La situation change entièrement quand il s'agit de l'exécution d'une sentence arbitrale ou d'un arrêt de la Cour. L'arrêt de la Cour ou la sentence arbitrale impliquent l'obligation de la part de l'Etat perdant de les exécuter. L'action de l'Etat gagnant se base sur l'autorité de la chose jugée. L'Etat pourrait, en exécution de son droit reconnu, occuper le territoire de son adversaire : l'article 10. ne trouve pas ici son application, car il ne s'agit pas d'un *violent changement de possession*². Si dans ce cas l'Etat perdant s'oppose à l'occupation du territoire, qui était, soit reconnu soit attribué à l'Etat gagnant, le Conseil doit intervenir³.

L'article 15, § 6 contient cette phrase : « Les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune

1. « Der Garantiefall des Art. 10 ist also auch dann gegeben, wenn ein friedliches Streitverfahren vor dem Rate stattgefunden hat, aber ergebnislos verlaufen ist. Selbst wenn nach einer einstimmigen, aber vom Staate abgelehnten Empfehlung des Rates A an B ein Gebiet abtreten soll, ist B nicht berechtigt sich das fragliche Gebiet mit Gewalt zu holen, nachdem er gemäß Art. 12 Abs 1. Statz drei Monate gewartet hat. Vie mehr wuerde auch in solchem Falle eine Verletzung des Art. 10 gegeben sein, und die Garanten des Vertrages waeren verpflichtet, dem Staate A zu helfen », SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 462.

2. Comp. SCHUECKING et WEHBERG, p. 461.

3. H. A. ROLIN, *op. cit.*, p. 344.

partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». Il ressort *a contrario* qu'on peut recourir à la guerre contre la partie qui ne s'y conforme pas. Mais qui est autorisé à recourir à la guerre ; est-ce l'adversaire dans le différend ou chaque membre de la Société des Nations ?

Si nous donnons aux termes « les membres de la Société » une signification littérale, il en résulterait que tous les membres de la Société des Nations peuvent prêter leur aide pour l'application des conclusions du rapport du Conseil¹.

Mais, comme nous l'avons remarqué², ces termes du pacte ne signifient pas toujours *tous* les membres de la Société des Nations mais parfois seulement les parties en litige. L'article 13, § 4, employant la même expression ne vise que les parties seules. Egalement dans l'article 15, § 6 elle ne signifie que la partie qui ne se conforme pas à la décision du Conseil.

Il serait inutile de dire que tous les membres de la Société des Nations sont tenus de ne pas recourir à la guerre, car cette obligation se trouve déjà expressément établie dans l'article 12. En effet, les Etats non parties dans le procès sont tenus, pour déclarer la guerre à la partie qui ne se conforme pas, de soumettre leur grief à la procédure pacifique et d'attendre le moratorium de trois mois. Mais cette interprétation pourrait, semble-t-il, avoir des conséquences fâcheuses. Supposons qu'un Etat A, plus faible que son adversaire B, ait obtenu unanimement la reconnaissance de sa cause par le Conseil. L'Etat B ne se conforme pas à la recommandation unanime du Conseil. L'Etat A ne verrait pas se réaliser sa victoire dans le procès plus faible que son adversaire, ou bien il ne recourrait pas à la guerre ou bien il oserait la déclarer et serait battu. Mais, bien que ces conséquences ne soient pas exclues, les dispositions du pacte permettent dans une certaine mesure de faire face à ce danger.

Tout d'abord, l'Etat qui voudrait intervenir à côté de

1. MILHAUD, *op. cit.*, p. 371.

2. Voir p. 117.

l'Etat A pendant cette guerre, qui aurait le caractère d'exécution, pour empêcher l'adversaire de ce dernier de l'écraser, pourrait intervenir dans le procès en application de l'article 12 et « rétablir ainsi l'équilibre des forces. C'est une forme nouvelle et plus souple du vieux système de l'équilibre¹ ». Ensuite le Conseil, en cas de guerre, peut intervenir en vertu de l'article 11 § 1 et autoriser les autres membres à venir en aide à l'Etat se conformant au rapport unanime du Conseil².

Lorsqu'aucun Etat tiers n'intervient dans le procès pour rétablir cet équilibre des forces et lorsque le Conseil, faute d'unanimité, ne donne pas mandat aux autres membres de la Société des Nations de porter secours à l'Etat A, celui-ci reste sans force devant son adversaire. Ainsi, cela nous prouve comment même en cas de propositions unanimes du Conseil, le système du pacte en matière de conciliation est insuffisant.

S'il ne donne pas de garantie réelle pour le maintien de la paix en cas d'unanimité du Conseil, il n'en donne presque aucune en cas d'absence de cette unanimité.

L'article 15, § 7 laisse aux parties la liberté d'agir comme elles le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. Cette phrase, rédigée dans un style si élevé ne signifie pas autre chose que la liberté de faire la guerre. Chaque partie dans le différend peut déclarer la guerre à son adversaire après l'épuisement du moratorium, prévu par l'article 12. C'est une guerre de duel qui est expressément reconnue. Bien que l'article 15, § 7 emploie les termes « les membres de la Société », ces termes ne peuvent désigner, comme dans l'article 13, § 4 et l'art. 15, § 6, que les parties en litige. Le préambule du pacte (alinéa 2 et alinéa 3) et l'article 12 ne permettent à aucun membre de la Société de rompre les relations diplomatiques et de déclarer la guerre à un autre Etat sans se

1. MORIAUD, *op. cit.*, p. 23.

2. SCHUECKING et WEHBERG, p. 597

soumettre à la procédure prévue et sans attendre le délai du moratorium. Si l'on admet l'autre interprétation, il serait clair que le pacte n'a mis aucun obstacle à la conflagration générale. En effet, aucune partie en litige n'a reçu la reconnaissance de sa cause, à aucune d'elles le Conseil n'a donné raison. Elles se trouvent dans une situation égale. Chaque Etat peut donc venir en aide soit à l'une soit à l'autre partie en litige et la guerre peut devenir générale.

En outre, comme l'a fait observer M. Millerand, cette interprétation « n'aboutit à rien moins qu'à annuler au profit de tout Etat qui saura s'y prendre avec une habileté suffisante, la garantie fondamentale de tout le système de Wilson ¹. Supposons que l'Etat A nourrisse une haine profonde contre l'Etat B. Si l'Etat A porte ce différend devant le Conseil ou l'Assemblée, il n'obtiendrait pas de satisfaction et ne pourrait faire la guerre à son adversaire. Mais l'Etat A peut exciter l'Etat C qui a également un différend avec l'Etat D, se trouvant en bonnes relations avec l'Etat B, à porter son grief devant le Conseil. Si cet Etat A est membre du Conseil, le rapport ne sera pas unanime. Le recours à la guerre reste ouvert entre les Etats C et D. Mais l'Etat A pourrait se ranger à côté de l'Etat C et son adversaire B à côté de l'Etat D. Ainsi l'Etat A et B recourraient à la guerre sans avoir fait appliquer à leur différend la procédure prévue par le pacte, sans avoir fait discuter leur grief par la Société, sans avoir permis à l'opinion publique mondiale d'intervenir ².

Si les Etats tiers, en cas de différend entre les deux parties, craignent pour l'une d'elles, à laquelle les lient des relations étroites, la guerre prévue par l'article 15, § 7, ils peuvent intervenir dans le procès. Le Conseil se rendra alors compte

1 MILHAUD, *op. cit.*, p. 381.

2. « Le débat public aura été engagé sur une controverse subalterne et le différend fondamental et profond sera tranché sans avoir été discuté. La clause fondamentale du Pacte aura été éludée, et ainsi tout le système de garanties que l'on avait prétendu édifier se trouve renversé ». *Ibid.*

de la gravité de la situation et fera son possible pour éviter à tout prix le conflit armé.

Si l'Etat tiers n'intervient pas au procès, il doit rester passif dans la guerre qui n'a lieu qu'entre les parties en litige, ou épuiser la procédure pacifique du pacte. Bien que cette guerre soit licite, le Conseil a toujours le droit d'intervenir en vertu de l'article 11, § 1.

En ce qui concerne le vote du rapport, les règles de la procédure ordinaire doivent être appliquées. La majorité des membres du Conseil, sans les parties en litige, constitue le quorum; la proposition doit obtenir la majorité ou la minorité des voix; bien que le vote de la majorité ne constitue aucun *vinculum juris* pour les parties, il aura une portée morale, tout d'abord pour les parties en litige, ensuite pour l'opinion publique¹.

En cas d'égalité des voix il faut procéder à un second vote au cours de la séance suivante qui doit avoir lieu dans les 48 heures (article 9, § 2 du règlement). Ce second scrutin est le dernier; en cas de nouvelle égalité des voix, on aurait ni majorité ni minorité matérielle. Dans cette situation le Conseil doit voter une nouvelle proposition ou décider de porter le différend devant l'Assemblée². La décision soumettant le différend à l'Assemblée, comme décision procédurale, est prise à la majorité des voix, dans laquelle sont comprises les voix des parties³.

1. « Es soll im Rate auf jeden Fall zu einen Mehrheitsbeschlusse kommen und deswegen muss, wenn die Stimmen ueber mehrerd Vorschlaege geteilt sind, solange im Rate verhandelt und abgestimmt werden, bis ein Mehrheitsbeschluss vorhanden ist. Dieser ist zwar in keiner Weise bindend, doch wird ein solcher Beschluss, hinter dem die Mehrheit der Vertreter im Rate steht, nicht ohne moralischen Einfluss auf die Parteien sein. Dagegen wuerde ein nur von einer Minderheit des Rates (unter Spaltung der uebrigen Stimmen) empfohlener Vorschlag weniger Aussicht haben, von den Parteien angenommen zu werden; auch wuerde keine Publikation weniger geeignet sein, die oeffentliche Meinung zu beruhigen ». SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 598.

2. *Ibid.*

3. Un autre point de vue est celui de M. Ray qui considère que, vu le silence des textes, la décision n'est valable que si elle est unanime. Pour corro-

Le rapport voté par l'Assemblée aura la valeur d'un rapport unanime du Conseil, s'il est accepté par les délégués de tous les Etats membres représentés au Conseil et par la majorité des autres Etats membres, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties (article 15, § 10).

Toutes les règles de l'article 12 et de l'article 15 concernant l'action et les pouvoirs du Conseil, se rapportent aussi à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Ainsi, le rapport de l'Assemblée doit être présenté dans le délai de six mois à partir de la date de la prise en connaissance par le président du Conseil, et ce rapport de l'Assemblée aura une portée analogue à celui du Conseil.

L'avant-projet du pacte du 14 février prévoyait également la transmission du différend à l'Assemblée¹. Mais tandis que le texte définitif comporte une obligation pour le Conseil de porter le différend devant l'Assemblée, sur la demande d'une des parties en litige, l'avant-projet laissait au Conseil le pouvoir d'appréciation sur la suite à donner à cette demande. Il prévoyait en outre que le rapport doit être voté à l'unanimité par l'Assemblée, sauf le vote des parties en litige. Cette disposition rendait très difficile et pratiquement même impossible l'action médiatrice de l'Assemblée. La rédaction définitive du pacte, qui a rejeté le principe de l'unanimité dans l'As-

borer notre opinion, nous nous permettons d'indiquer que les commentateurs du Pacte, MM. Schuecking et Wehberg (p. 599), sont d'avis que la décision du Conseil dans cette matière doit être prise à la majorité absolue des voix. En effet, la décision du Conseil, en ce qui concerne la question de la soumission du différend à l'examen de l'Assemblée, est une question essentiellement procédurale qui se borne à établir quel organe de la S. D. N. doit s'occuper de l'examen du différend. Le dessaisissement du Conseil ne prouve nullement que la S. D. N. se désintéresse de l'affaire. Cette décision n'équivaudra pas en aucun cas à une décision de fond comme dans le cas de l'article 15 § 8.

1. Art. 15, al. final du projet du 14 février. « Le Conseil exécutif peut dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend à l'Assemblée des délégués, à la requête de l'une ou l'autre des parties, pourvu que cette requête intervienne dans les 14 jours de la soumission du différend au Conseil. Dans tous les cas soumis à l'Assemblée des délégués toutes les dispositions du présent article et de l'article 12 relatif à l'action et au pouvoir du Conseil exécutif s'appliqueront à l'action et au pouvoir de l'Assemblée des délégués ».

semblée, est une concession faite à la conception française. Mais la majorité prévue doit comprendre les représentants des grands Etats ainsi que ceux des Etats représentés au Conseil, ce qui constitue le veto détourné pour tous les Etats représentés au Conseil, mais surtout pour les grandes puissances y siégeant en permanence¹.

Bien que, au point de vue formel, le Conseil passe la main à un autre organe en se décidant à porter le différend devant l'Assemblée, il conserve indirectement une influence décisive sur le règlement de celui-ci.

Le système du règlement pacifique des différends internationaux, créé par le pacte soumet tous les conflits sans aucune exception à l'examen international. L'article 12 établit ce principe dans des termes catégoriques.

Jusqu'à l'établissement du pacte, comme nous l'avons déjà souligné, le règlement pacifique des différends internationaux était limité par une série d'exceptions, laissées à la libre appréciation des Etats en litige. Le critérium de l'application de ces exceptions était purement subjectif, et par conséquent incontrôlable. Cette notion a été conservée par le pacte seulement en ce qui concerne la procédure judiciaire. L'arbitrage et la juridiction de la Cour n'étant que facultatifs, permettent aux parties de soustraire à ce mode de règlement toute question touchant à l'indépendance, à l'honneur national, aux intérêts vitaux.

Au contraire, la procédure de conciliation, qui est absolument obligatoire et caractérisée par le principe de citation directe et unilatérale, soumet à l'examen du Conseil sans aucune exception tous les différends non réglés par un autre moyen pacifique.

La Société des Nations est dès lors compétente dans tous les cas; elle doit examiner les différends à fond et proposer

1. SCELLE, *Le Pacte des Nations*, p. 309.

la solution la plus appropriée en l'espèce. Toutefois l'article 15 alinéa 8, comporte une restriction de première importance quant au droit du Conseil de régler les litiges dont il est saisi. Par cette disposition la compétence illimitée du Conseil a subi une grave atteinte; on a laissé en dehors de l'examen matériel une certaine catégorie de différends. Mais contrairement aux pratiques antérieures c'est le Conseil lui-même qui se prononce sur l'application de cette réserve, en substituant ainsi au critérium subjectif des parties en litige le critérium strictement objectif.

L'article 15, § 8, par son importance domine tout le système de conciliation. Il a été introduit, comme nous le rappelons, sur la proposition du président Wilson, qui craignait l'intervention de la Société des Nations dans les questions intérieures des Etats-Unis, par exemple les questions d'immigration et de tarifs¹. Mais au lieu de préciser quels différends notamment sont exclus de la compétence de la Société des Nations, on a adopté une rédaction conçue dans des termes trop généraux².

Cette disposition admet une des anciennes réserves et notamment celle de l'indépendance des Etats. Toutes les autres réserves ont entièrement disparu du système du pacte. Sur ce point la doctrine est unanime. Elle fut d'ailleurs confirmée par l'avis de la Cour du 7 février 1923 et par l'opinion du Comité des juristes partagée par le Conseil.

L'avis constate : « L'article 15, en effet, établit le principe fondamental que tout différend susceptible d'entraîner une rupture et qui n'est pas soumis à l'arbitrage en conformité de l'article 13 sera porté devant le Conseil. Les réserves généralement admises dans les traités d'arbitrage ne se retrouvent pas dans l'article.

1. Voir p. 68

2. « Rédaction large et vague », qui « va jusqu'à ruiner le principe même de la compétence internationale dans les conflits entre les Etats ». SCELLE, *op. cit.*, p. 312.

En raison de cette compétence si générale de la Société des Nations le pacte contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance des Etats : c'est le § 8 de l'article 15¹ ».

Le Comité des juristes a donné à la question :

L'exception déduite de l'article 15, § 8 du pacte, est-elle la seule exception d'incompétence, tirée du fond qui puisse être opposée à l'examen du Conseil ?

La réponse suivante :

Quand un différend susceptible d'entraîner une rupture est porté devant le Conseil à la requête de l'une des parties, conformément aux termes de l'article 15, § 1, le cas envisagé par le § 8 de l'article 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend.

Notamment, les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties.

Le Comité croit utile de faire observer que, le cas échéant, le Conseil en réglant les modalités de son action, devra tenir compte des engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix.

Sans la réserve de l'alinéa ou tous les différends, y compris ceux qui touchent les affaires intérieures des Etats membres, pourraient être examinés par la Société des Nations, non seulement au point de vue formel, mais aussi au point de vue matériel. Grâce à cette réserve l'action pacificatrice de la Société des Nations « s'arrête devant l'intérêt également primordial de chaque Etat de conserver intacte son indépendance dans les affaires que le droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif »².

Mais quelles sont exactement les questions reconnues comme étant de la compétence exclusive des Etats ?

1. *Recueil des avis consultatifs*, Publication de la Cour perm. Just. int., série B, n° 4, 7 février 1923.

2. *Ibid.*, p. 27.

Pour résoudre ce problème d'une importance capitale il faut tout d'abord décider quelle interprétation doit être appliquée : restrictive ou extensive. La réponse donnée à cette question a une grande portée pratique.

La plupart des jurisconsultes, dont l'opinion est corroborée par l'avis de la Cour, se prononcent pour l'interprétation restrictive en s'appuyant sur ce fait que les dispositions de l'alinéa 8 constituent une dérogation aux principes généraux énoncés par le pacte. Une opinion autre a été émise par M. Castberg, suivant laquelle il faut donner à cette prescription une interprétation extensive¹. Mais alors en cédant pas à pas toujours plus de terrain à l'application de cette réserve, on pourrait facilement être amené à se poser dans un avenir prochain la question de savoir si le principe fondamental de l'article 15 réside dans son alinéa premier ou bien dans son alinéa 8.

En ce qui concerne la signification des termes « compétence exclusive », il faut tout d'abord constater qu'ils ont un caractère *essentiellement relatif*, et que la question de savoir si le différend donné entre ou non dans le domaine exclusif d'un Etat dépend « du développement des rapports internationaux² ». En effet, si les relations se trouvent encore dans un état embryonnaire, le domaine de la compétence exclusive des Etats est très large. Mais au fur et à mesure que les rapports internationaux se multiplieront, en rendant la distinction entre les affaires d'ordre interne et les affaires d'ordre international, plus difficile, « il y aura toujours et de plus en plus une réaction des deux domaines l'un sur l'autre »³.

Il ne faut pas se guider par conséquent dans la question de la compétence de la Société des Nations, étant donné son caractère, seulement par des considérations purement théoriques,

1. CASTBERG, *La compétence de la S. D. N. concernant le règlement des différends internationaux*, p. 197.

2. *Avis*, p. 24.

3. SCHELLE, *op. cit.*, p. 312.

mais aussi par les circonstances particulières de l'ensemble du différend¹.

En premier lieu, sont du domaine de la compétence exclusive des Etats, les questions d'ordre interne, celles qui « bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international² ».

Une autre opinion est celle de M. Wehberg qui soutient que, bien que les questions rentrant dans la compétence exclusive des Etats ne soient pas réglées dans leur ensemble par le droit international, aussitôt qu'elles « touchent aux intérêts d'Etats tiers, elles sortent de la sphère interne et revêtent une portée internationale³ ». Cette interprétation amoindrirait singulièrement le champ d'application de l'exception d'incompétence.

Parmi les questions réservées sont comprises par exemple celles de la nationalité, de l'immigration, des tarifs, les questions constitutionnelles. L'exception d'incompétence s'applique également à la doctrine de Monroe.

Mais bien que ces questions soient en principe du domaine exclusif, elles cessent de l'être au moment où l'un des Etats assume en cette matière des engagements envers les autres Etats. Dans ce cas, l'article 15, § 8 « cesse d'être applicable au regard des Etats qui sont en droit de se prévaloir des dites règles ».

Le simple fait de porter un différend devant la Société des Nations n'est pas suffisant pour lui attribuer un caractère international, parce que si l'on admet le principe contraire, l'alinéa 8 n'aurait aucune portée pratique. Cette opinion de la Cour ne fait que confirmer l'avis du Comité des juristes, relatif aux îles d'Aland, qui a catégoriquement défendu cette interprétation que le critérium de la nature du différend ne

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 591.

2. *Avis*, p. 24.

3. WEHBERG. *Quelques remarques sur le protocole de Genève*, p. 551

pourrait dépendre du fait de la soumission de celui-ci à un organe international, ou de la portée internationale du litige, et qu'il ne dépend que des « caractères intrinsèques et propres » de la question¹.

De même, invoquer un engagement international ne suffit pas pour écarter l'exception. Il faut toujours présenter les titres juridiques qui permettraient « la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil² ». Quelquefois les preuves doivent être produites non par la partie exceptante, mais par son adversaire qui devra soutenir le caractère international du différend. Il faut insister sur ce caractère provisoire, car si le Conseil se prononçait au fond sur la valeur des titres présentés, il ne se conformerait pas à l'idée fondamentale de l'article 15 qui tend à soustraire le litige à tout examen. Dans ce cas, le Conseil serait amené à une appréciation juridique des titres et à une solution partielle du différend. Les parties se servent de l'exception de l'article 15, § 8, pour éviter l'examen du différend par la Société des Nations; l'examen au fond amènerait un résultat contraire au desiderata de la partie invoquant l'exception. « La disposition en question se transformerait ainsi en une arme se retournant contre celui qui s'en sert, ce qui condamnerait bientôt la garantie qu'elle contient à rester lettre morte³ ».

La rédaction de l'article 15, § 8, est tellement vague qu'elle permet de lui attribuer plusieurs significations.

Le manque de critérium strict qui s'est déjà fait sentir pendant l'examen sur le point de savoir quelles sont les

1. Le rapport de la Commission des rapporteurs dans le même différend ne s'est pas rallié à cette opinion; il a introduit une notion vague faisant dépendre de l'extension et de l'importance internationale du litige l'admissibilité de l'exception d'incompétence (p. 22 du rapport); comme l'a justement remarqué M. Erich (*Le protocole de Genève*, p. 530); cela ramènerait la distinction entre les litiges internationaux et d'ordre interne « à des faits purement accidentels sans aucune portée juridique ».

2. *Avis*, p. 26.

3. VINEUIL, *op. cit.*, p. 299

questions d'ordre interne, devient singulièrement inquiétant dès qu'on aborde les questions de « souveraineté extérieure ». M. Castberg affirme que ces questions entrent dans le domaine de l'article 15, § 8¹. M. Scelle, en se prononçant catégoriquement contre la conception de l'alinéa 8², croit, que l'imprécise rédaction du texte prête à une interprétation abusive, ouvrant la possibilité d'invoquer l'incompétence de la Société des Nations dans certains différends « d'ordre nettement extérieur³ ». Il nous semble que le point de vue de M. Castberg, qui admet l'application de l'alinéa 8 aux différends d'ordre extérieur n'est pas conciliable avec l'interprétation restrictive, admise par l'avis de la Cour.

Entre le texte français et le texte anglais existe une certaine différence de rédaction qui a provoqué de nombreuses discussions. Le texte français parle d'une « question que le droit international laisse à la compétence exclusive », le texte anglais emploie les termes « a matter which... is solely within the domestic jurisdiction ». Tandis que le texte français, à la rigueur, peut admettre jusqu'à un certain point une interprétation extensive, le texte anglais vise expressément les différends « d'ordre intérieur ». La Cour a, malgré cette différence jugé que les deux textes ont « la même portée ». Il en résulte, en appliquant la méthode de l'interprétation restrictive recommandée par la Cour, que le texte français, d'après sa comparaison avec le texte anglais, ne pouvait avoir en vue que les différends d'ordre exclusivement interne. Dans son avis la Cour ne fait aucune allusion à l'extension de la portée de l'alinéa 8 aux différends d'ordre extérieur. Ce qu'elle aurait certainement fait, vu l'importance primordiale de la question, si une telle possibilité pouvait être admise.

1. « ... lorsqu'un différend porte sur un exercice de la « souveraineté extérieure » d'un Etat il faut supposer que l'article 15 § 8 est applicable ». CASTBERG, *op. cit.*, p. 200.

2. « Aucune stipulation n'est au point de vue juridique plus critiquable que celle-ci, surtout sous la forme où elle se présente ». SCELLE, *L'élaboration du Pacte*, p. 131.

3. SCELLE, *Le Pacte des Nations*, p. 315.

Sir Douglas Hoog, l'agent du gouvernement anglais, pendant les délibérations de la Cour au sujet du différend marocain, se prononça en termes clairs sur cette question : « A notre avis, la réserve est limitée aux questions intérieures, en stipulant qu'il s'agit de questions que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie; l'article limite la réserve aux questions internes qui surgissent sur le territoire même d'un Etat particulier, dans le sens habituel et coutumier de la phrase ¹ ».

M. de Lapradelle, agent du gouvernement français, de son côté compare la compétence exclusive de l'Etat selon l'alinéa 8 à celle qui, dans les constitutions fédérales, oppose aux prérogatives du pouvoir central l'existence de « droit réservés ² ».

A *fortiori* on ne peut invoquer, comme nous l'avons déjà remarqué, les exceptions de l'alinéa 8, en se fondant sur l'importance politique des différends.

Le droit d'invoquer l'incompétence appartient à l'une des parties du différend. Si les parties ne font pas usage de ce droit rien n'empêche le Conseil de s'occuper de l'affaire. Les termes « compétence exclusive » n'impliquent aucune limitation absolue de la compétence du Conseil ³. La décision du Conseil doit être unanime, car il s'agit ici non d'une question procédurale mais de la décision matérielle sur l'admission ou sur le rejet des exceptions invoquées. Les voix des parties ne sont pas comptées par analogie à l'article 15, § 6. Si le Conseil n'admet pas à l'unanimité le bien fondé de l'exception, il s'occupe de l'examen du fond de l'affaire. Mais s'il l'admet, il doit le constater dans un rapport, sans faire aucune recommandation aux parties.

Qu'est-ce que cela peut signifier? La partie doit-elle s'incliner devant l'opinion du Conseil constatant que l'affaire

1. *Pub. de la Cour Perm. de J. I.* Série C, n° 2, p. 26, 1.

2. *Ibid.*, p. 71, s.

3. ERICH, *op. cit.*, p. 529.

entre dans le domaine exclusif de son adversaire, ou bien garde-t-elle sa liberté quant au choix des moyens pour un règlement matériel du différend ?

Pour la première alternative se prononcent MM. Schuecking et Wehberg qui considèrent que l'article 15, § 8 sans le mentionner expressément, interdit le recours à la guerre en cas de conflits englobés par l'exception d'incompétence¹.

Dans leur argumentation ils s'appuient sur l'article 12 du pacte, qui, à leur avis, interdit toute guerre qui n'aurait pas été précédée par un examen *au fond* du conflit; l'article 15, § 8, ne s'occupe de l'affaire que *formellement* et par conséquent ne remplit pas les stipulations de l'article 12. D'ailleurs, ils trouvent, que si la Société des Nations ne peut s'immiscer dans les questions réservées à l'appréciation exclusive des Etats, *a fortiori*, on ne saurait reconnaître ce droit aux Etats particuliers.

Même en appliquant l'interprétation la plus favorable au maintien de la paix, il nous paraît difficile de nous rallier à l'opinion de MM. Schuecking et Wehberg. Tout d'abord, nous croyons qu'il faut considérer la décision prise en vertu de l'article 15, § 8 comme équivalent à la décision prévue par l'article 12. Celui-ci, établissant le principe général vise l'examen au fond impliquant la proposition d'une solution pacifique du conflit, mais l'article 15, § 8, est une application spéciale de cet examen général, en ce sens qu'il exclut la proposition de solution, prévue dans tous les autres cas. L'examen est complet dans les cadres admis.

L'article 15, § 8 est muet quant à la suite à donner au rapport du Conseil constatant son incompétence, mais dans sa partie finale il emploie les termes « sans recommander aucune solution ». Cependant une solution quelconque du différend doit être trouvée, car son règlement (et les litiges de cette nature peuvent être particulièrement graves) ne peut se traîner in-

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 589; WEHBERG, *op. cit.*, p. 552.

définiment à cause du manque d'un autre organe c'est aux parties qu'incombe la tâche de trouver cette solution.

Il nous semble, et notre opinion paraît être conforme à celle de Sir Cecil Hurst, si nous avons exactement saisi son argumentation, que c'est seulement la recommandation unanime du Conseil, selon l'article 15, § 6, qui lie les parties en litige¹. Cette interprétation serait en faveur de la deuxième alternative, à savoir la possibilité de recourir à la guerre pour la partie qui n'a trouvé dans la procédure pacifique établie aucune solution de son différend.

En effet, il n'y a que deux moyens de répondre au problème soulevé par l'article 15, § 8. Ou bien par les moyens pacifiques rendre les problèmes internes susceptibles d'être réglés devant le forum international; ou bien, au nom d'un principe juridique rigide passer outre l'existence des conflits d'intérêts les plus menaçants et provoqués, même contre le gré de la partie déboutée, leur solution de la façon la moins désirable.

Le pacte ne prévoit aucune solution pacifique². Il est vrai que le Conseil et l'Assemblée ont, conformément à l'article 11, § 1, le droit d'intervention en cas de guerre³ ou d'une menace de guerre, quoique leur action médiatrice soit conditionnée comme l'a précisé la première Commission de la cinquième Assemblée, par le consentement préalable des parties⁴. Mais, avant cette heureuse interprétation, consistant

1. « Ce § (art. 15, § 8) a pour effet d'empêcher le Conseil de formuler une recommandation au sens technique dans lequel ce mot est employé à l'article 15, c'est-à-dire que le Conseil ne peut, dans ce cas, formuler, même à l'unanimité, des recommandations qui lient les parties conformément au § 6 de l'article 15 ». A. I., P. V. 13, p. 12.

2. N'est-il pas, en effet, souverainement absurde que, sous le seul prétexte technique que le Conseil a reconnu que le différend en litige demeure dans le cadre de la compétence exclusive d'un Etat, la S. D. N. se montre absolument sourde comme un pot à tous les fracas de la guerre ou à toute plainte relative à une menace de guerre, et ferme brusquement la porte aux cris déchirants qu'un désespoir suprême arrache à ses membres? » M. ADATCI, *Amendements japonais au protocole de Genève*, p. 545.

3. Comp. Ch. DE VISSCHER, *La question des Iles d'Aland*, p. 42.

4. Voir p. 280

dans le pouvoir du Conseil de proposer la solution, qui constitue la première étape d'une voie menant, bien que timidement, vers la solution par un organe international de la dernière catégorie des différends, éliminée par le pacte, on penchait vers une interprétation interdisant au Conseil, en cas d'application de l'article 11 du pacte, de formuler une recommandation ; ce qui semblait exclure définitivement l'article 15, § 8¹.

Il est indispensable de sauvegarder le principe de l'indépendance des Etats et sur ce point aucun doute n'existe. Mais il faut d'autre parts'entendre sur les limites à donner à cette indépendance. De même qu'en droit romain la conception de la propriété englobait le *jus ulendi et abulendi* qui fut sensiblement restreint par le principe de l'utilité publique — et l'évolution soulignede plus en plus cette tendance — de même en ordre international le développement des relations entre les peuples doit amener un compromis nécessaire entre l'intangibilité de la notion de souveraineté et les exigences de la collectivité humaine. La suprême instance internationale doit veiller pour que de flagrants abus ne se produisent pas qui seraient dus à une idée mal comprise de souveraineté.

Le pacte ne donne aucune solution satisfaisante en cette matière. Le Conseil ne peut entrer au fond de l'affaire, il ne peut toucher à cette question d'abus, il ne décide que formellement, si selon le droit international, n'étant que dans sa phase coutumière, le différend donné est de sa compétence.

Que reste-t-il à faire à la partie, même animée de la meilleure volonté, dont la requête ne fut pas examinée au fond par le Conseil et qui par la suite a été victime de graves abus de la part de son ennemi. Le pacte aurait-il vraiment ouvert aux parties la porte de la guerre ? Nous avons vu qu'une telle interprétation n'est pas exclue. Nous partagerions volontiers l'interprétation pacifiste de MM. Schuecking et Wehberg dont l'autorité est universellement reconnue, mais de nom-

1. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 589.

breuses considérations juridiques et pratiques semblent incliner la balance plutôt vers une interprétation contraire. Dans ces conditions il est, semble-t-il, possible de tirer, quoique à contre-cœur, les conclusions des défectueuses prémisses de l'article 15, § 8.

On peut déduire de l'analyse précédente que les dispositions du pacte pèchent, dans une matière d'importance primordiale, par un manque de clarté et de précision qui ne peut que surprendre¹.

La question de savoir si le différend donné rentre dans la compétence exclusive d'un Etat est une question d'ordre purement juridique et par conséquent il est hautement désirable que le Conseil demande toujours l'avis de la Cour. D'ailleurs le Conseil a suivi cette route dans l'affaire des îles d'Aland, en s'adressant le 12 juillet 1920 à une Commission spéciale de juristes, la Cour ne fonctionnant pas encore, et lorsqu'il a demandé l'avis de la Cour dans le différend franco-britannique au sujet du Maroc.²

1. « Le droit s'exprime par des formules tranchantes; la politique enferme, au contraire, toutes ses décisions dans des formules ondoyantes et souples.

L'obligation stricte est le caractère essentiel du droit. Elle est rare dans la politique.

La lecture du Pacte va nous montrer dans les articles les plus importants ce caractère d'imprécision, qui a été voulu, et qui donne au Pacte une allure si particulière, si étrangère à la forme juridique ». LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 12.

2. Indépendamment de la procédure ordinaire prévue par l'art. 15, la Société des Nations et son Conseil ont des attributions judiciaires conformément aux nombreux traités spéciaux.

Pour les détails voir : SCHUECKING et WEHBERG, *Die Satzung des Voelkerbundes*; I. RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*.

Article 17

« En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

« Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

« Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

« Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ».

Les articles 12 à 15 du pacte établissent la procédure pacifique à suivre par les membres de la Société des Nations en cas de différend, surgissant entre eux. Mais la Société des Nations n'est pas universelle, puisqu'il y a des Etats qui se trouvent en dehors d'elle (par exemple les Etats-Unis, l'Allemagne, la Russie, la Turquie). Il peut donc advenir que

les différends surgissent entre les membres de la Société des Nations et les non membres.

Le pacte, comme d'ailleurs tous les projets examinés, ne se borne pas à la limitation de son action aux membres, mais l'élargit au monde tout entier, s'appuyant sur cette idée que la sauvegarde de la paix universelle, son but essentiel, ne pourrait être réalisée, si le droit de la Société des Nations de régler les différends s'arrêtait devant des conflits, dans lesquels, soit deux, soit une partie en litige n'étaient pas membre de la Société¹.

L'article 17 est une application de ces tendances de la Société des Nations. Il impose certaines obligations aux Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations. Par cette disposition nous nous trouvons en face d'un nouveau droit international². D'ailleurs, l'article 17 n'a qu'un caractère transitoire; à partir du moment où tous les Etats du monde seront membres de la Société, il deviendra inutile. Le règlement de tous les différends pourra avoir lieu selon les dispositions des articles 12 à 15.

L'article 17, § 1, donne à la Société des Nations le droit, en cas de différend entre deux Etats, dont un ou même tous les deux ne sont pas membres de la Société des Nations, de l'inviter ou de les inviter à se soumettre à la procédure pacifique établie par le pacte. Cette disposition est applicable à tous les différends, sans faire de distinction sur leur gravité, comme l'ont fait les articles 12 et 15; en obligeant les Etats membres à soumettre à la procédure de conciliation tous les litiges « susceptibles d'entraîner une rupture ». Le champ d'application de l'article 17 est donc plus large que celui de

1. POLLOCK, *op. cit.*, p. 235: « Article XVII asserts the claim of the League that no State, whether a member of the League or not, has the right to disturb the peace of the world till peaceful methods of settlement have been tried. As in early English law any act of violence, wherever committed, came to be regarded as a break of the King's peace, so any and every sudden act of war is hence for ward a breach of the peace of the League, which will exact due reparation ».

2. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 640.

l'article 15 et est analogue aux dispositions de l'article 13 qui prévoit la possibilité de recourir à l'arbitrage pour les différends non résolus « de façon satisfaisante par voie diplomatique ».

Dans l'article 17 on n'a pas indiqué qui, notamment, à le droit de porter le différend devant le Conseil et qui invitera les non-membres à se soumettre à l'obligation des articles 12 à 15 du pacte. En ce qui concerne l'invitation, ce devoir incombe au Conseil. Quant au droit d'initiative en cas de différend entre membre et non membre, ce droit semble appartenir exclusivement au membre¹.

Dans sa lettre du 11 janvier 1922 au Gouvernement hongrois qui soutenait que le non-membre pouvait également saisir le Conseil, le Secrétaire général a constaté, qu'en cas de différend entre membre et non-membre, c'est seulement sur la demande du membre que le Conseil peut appliquer les dispositions de l'article 17.

Cette réponse, selon laquelle le non-membre est privé de la possibilité de porter le différend devant le Conseil doit singulièrement attirer l'attention, car, comme l'ont justement observé MM. Schuecking et Wehberg, le Conseil lui-même doit avoir cette initiative et ne pas rester passif, quand le membre commet des actes d'injustice envers le non-membre².

D'ailleurs, l'opinion du Secrétaire général ne peut être considérée comme décisive. Dans l'activité de la Société des Nations il y a eu une affaire, celle du Hedjaz, dont s'occupa formellement le Conseil, en juillet 1920, bien qu'elle fût introduite sur l'initiative du non-membre.

Quant aux différends où les deux Etats non-membres sont parties en litige, il ressort de la déclaration ci-dessus du Secrétaire général, que le droit d'initiative n'appartient à

1. « Das Nichtmitglied hat keinerlei Befugnis bei einem Streite mit einem Mitgliede oder einem Nichtmitgliede die Aktion des Bundes zu veranlassen, was zweifellos eine (wohl absichtlich gewollte) Lücke der Satzung bedeutet ». *Ibid.*, p. 641.

2. *Ibid.*

aucun d'eux, la seule voie qu'ont les parties, c'est de provoquer l'initiative d'un membre de la Société des Nations. Malgré cette opinion, la Société des Nations s'occupa de la plainte de l'Arménie contre la Turquie, bien que ni l'Arménie ni la Turquie ne fussent membres de la Société des Nations¹

La décision du Conseil, concernant l'invitation des Etats non membres ne peut être considérée comme une décision procédurale; il s'agit ici tout d'abord de l'appréciation de la question d'opportunité politique et ensuite des conséquences de cette initiative. Elle doit être prise à l'unanimité des voix, ce qui, comme toujours, diminue singulièrement le rôle de la Société des Nations. Le membre intéressé dans le différend ne peut pas voter; s'il votait contre l'intervention de la Société des Nations ce serait contraire à l'esprit du pacte.²

L'article 17, § 2, prescrit que dès l'envoi de l'invitation, le Conseil ouvre une enquête et propose la solution du différend. L'expression « dès l'envoi » paraît signifier que le Conseil peut commencer l'enquête et recommander la solution du différend avant d'avoir obtenu la réponse de l'Etat invité. Cette rédaction est très défectueuse. Si le non-membre refuse de consentir à l'examen du différend par le Conseil, celui-ci ne peut pas proposer la solution. Contrairement aux dispositions de l'article 15, en cas de différend avec le non-membre, le droit de citation directe et unilatérale n'existe pas. Le Conseil ne peut examiner l'affaire sans le consentement de l'Etat non-membre. Celui-ci d'ailleurs n'est pas tenu par les dispositions de l'article 17 d'accepter l'invitation du Conseil. L'article 17 lui défend seulement, en cas de non acceptation de l'invitation du Conseil, de recourir à la guerre contre un Etat membre. En outre, une recommandation faite par le Conseil n'aurait aucun effet. Cette recommandation ne peut en aucun cas, même si le membre s'y conforme, avoir une portée pour le non-membre. La présentation du rapport dans ces conditions

1. *J. O.*, avril-mai 1920, pp. 85 et suiv.

2. M. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 647.

ne pourrait être que nuisible au prestige de la Société des Nations.

On doit, il nous semble, interpréter la disposition de l'article 17, § 2 de la façon suivante : dès l'envoi d'une invitation le Conseil ouvre une enquête préliminaire; après l'acceptation de cette invitation il commence l'examen du différend.

Mais outre cette rédaction défectueuse, il y a encore une question plus grave. En effet, l'article 17 stipule qu'en cas d'acceptation par le non-membre de l'invitation du Conseil, les articles 12 à 15 doivent être appliqués. Les parties peuvent par conséquent consentir à user des dispositions de l'article 13 ou 14. Mais dans quelle situation serait alors le Conseil?

Oubien les parties seraient privées de la possibilité de porter le différend devant un tribunal arbitral ou devant la Cour, ou bien le Conseil serait dans une situation fâcheuse : il aura entamé une procédure qui devra être abandonnée¹.

L'article 17, il nous semble, ne peut avoir privé les parties de la possibilité de régler leur différend par voie judiciaire. Il est même du devoir du Conseil, en cas de différends qui se prêtent à ce mode de solution, de proposer son application. Dans le cas de consentement des parties à soumettre leur différend à l'arbitrage ou au règlement de la Cour, vu la disposition formelle de l'article 17, § 2 qui oblige le Conseil à ouvrir une enquête « dès l'envoi » de l'invitation — il faut conclure que les travaux préliminaires de celui-ci doivent être en effet abandonnés.

Si l'invitation du Conseil est acceptée, le différend doit être réglé selon les dispositions des articles 12 à 15; toutefois le Conseil a le droit de faire les modifications qu'il juge nécessaires. Mais ces modifications ne peuvent être de nature à créer un Etat d'inégalité entre le membre et le non membre²?

1. M. RAY, *op. cit.*, pp. 107 et suiv.

2. « Ces derniers mots (de l'article 17, § 1) peuvent sembler dire que le Conseil peut demander à la Turquie de prendre part à ses délibérations sur un pied d'infériorité vis-à-vis de l'autre membre du Conseil. Cette supposition est grammaticalement fondée, mais elle est tout à fait incompatible avec les in-

De cette égalité, il ressort que le non-membre peut envoyer au Conseil son représentant qui aura en principe le même droit que son adversaire, membre. La procédure à suivre par le Conseil est la même qu'en cas de différend entre membres. De même le différend peut être porté devant l'Assemblée par le Conseil ou bien doit être porté sur la requête d'une des parties, soit membre, soit non-membre. Cette dernière solution dérive clairement des dispositions de l'article 15, § 9; le non-membre doit, cela va sans dire, être considéré comme « l'une des parties ».

Si le Conseil réussit à voter son rapport à l'unanimité, ce rapport a la même portée qu'en cas de différend entre membres. S'il ne réussit pas, la guerre particulière, dans les conditions prévues par l'article 12, est admise.

Les sanctions de l'article 16 s'appliquent, en cas de violation du pacte, aussi bien au non-membre qui a accepté l'invitation qu'au membre de la Société des Nations.

Si le non-membre ne veut pas se soumettre aux obligations imposées aux membres de la Société, le Conseil, comme nous l'avons déjà constaté, ne peut examiner l'affaire et par conséquent ne peut proposer aucune solution. Mais même dans cette éventualité, le Conseil peut encore employer d'autres moyens pour assurer la solution du différend. Il peut demander, par exemple, l'avis de la Cour permanente de Justice internationale. Il a profité de cette possibilité dans le différend entre la Finlande et la Russie au sujet de la Carélie orientale. Dans cette affaire soumise par la Finlande le Conseil n'a pas invité directement la Russie, de crainte que cet Etat, si hostile à la Société des Nations, n'acceptât pas cette invitation. Pour prouver qu'il ne se désintéressait pas absolument de l'affaire, il a

tentions et la politique du Gouvernement britannique et aussi, LORD BALFOUR en est convaincu, avec les intentions et les vues des autres membres du Conseil ». Extrait des *Pr. verb.* de la séance du Conseil relative à la déclaration de LORD BALFOUR, représentant de la Grande-Bretagne au Conseil de la S. D. N.

Le Conseil prit acte de la déclaration de Lord Balfour. *J. O.*, mars 1923, p. 202.

demandé l'avis de la Cour. Mais celle-ci a refusé de répondre à la demande du Conseil, prenant sous considération le manque de consentement de la part de la Russie¹. Le Conseil fit acte de cette opinion de la Cour, mais en même temps il accepta à l'unanimité le rapport présenté par M. Salandra (Italie) qui fit ressortir que :

« Il est certain que l'opinion exprimée par la Cour relativement à la procédure décrite à l'article 17 du Pacte, ne saurait exclure la possibilité, pour le Conseil, de recourir à n'importe quelle mesure, y compris une requête d'avis consultatif adressée à la Cour, dans une question où se trouve impliqué un Etat non-Membre de la Société, qui refuse de fournir les renseignements nécessaires, dans le cas où les circonstances exigeraient l'adoption de mesures de ce genre pour permettre au Conseil de remplir les fonctions qui lui incombent, aux termes du Pacte dans l'intérêt de la Paix². »

Cette résolution prouve clairement que l'attitude de la Cour ne peut avoir d'influence décisive sur le choix des procédés de la part du Conseil en cas de différends répondant aux prescriptions de l'article 17.

Si le non-membre, se refusant à soumettre son différend à la procédure pacifique, recourt à la guerre contre l'Etat membre, il s'expose aux sanctions prévues par l'article 16. Mais le membre, devant le refus du non-membre, peut déclarer la guerre à son adversaire récalcitrant. Dans quelles conditions ? Il nous semble qu'il doit observer les règles de la procédure établie par le pacte et notamment le moratorium. Ce délai

1. Les Etats non-Membres « ne sont pas liés par le Pacte. La soumission d'un différend qu'il aurait avec un Etat membre de la S. D. N. aux méthodes de règlement prévues par le Pacte ne saurait résulter que de leur consentement. Or le consentement de la Russie n'a jamais été donné: par contre, elle a nettement et à maintes reprises déclaré qu'elle n'accepte aucune intervention de la part de la S. D. N. dans son différend avec la Finlande. Les refus que la Russie avait déjà opposés aux démarches suggérées par le Conseil ont été renouvelés lorsque la requête d'avis lui a été notifiée. Par conséquent, la Cour se voit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre ». Extrait de la réponse de la Cour. *J. O.*, novembre 1923, p. 1337.

2. *Ibid.*, p. 1502.

de temps permettra tout d'abord à l'adversaire de se rendre compte des conséquences de son attitude intransigeante, non seulement envers l'autre partie du différend, mais même envers toute l'action pacificatrice de la Société des Nations; il donnera ensuite à la Société des Nations la possibilité d'intervenir en application de l'article 11, § 1. Ce moratorium, à notre avis, devra courir du jour où le Conseil a constaté le refus définitif du non-membre de faire suite à l'invitation du Conseil, rendant impossible l'application de l'article 17, § 1, *in fine*. Il ressort de cette inégalité (le membre a le droit de déclarer la guerre, le non-membre ne l'a pas) que les auteurs du pacte ont usé de moyens puissants pour faire pression sur les Etats non-membres¹.

L'article 17 prévoit aussi le différend entre deux Etats, dont aucun ne fait partie de la Société des Nations. Trois éventualités sont à envisager dans ce cas.

Tout d'abord deux Etats non-membres peuvent accepter l'invitation du Conseil. Alors trouvent leur application les articles 12 à 15, par analogie au différend entre membre et non-membre acceptant l'invitation du Conseil. |

En second lieu, il se peut qu'une seule partie se soumette à la procédure pacifique du pacte. Ce cas n'est pas expressément prévu par l'article 17. Puisque, comme l'a justement observé M. Ray, « l'Etat invité n'est pas rigoureusement assimilé à un membre² », on ne peut pas affirmer catégoriquement, vu le silence de l'article 17, qu'on peut appliquer à l'Etat acceptant les dispositions de l'alinéa 3. Il nous semble tout de même qu'il est assez difficile de conclure, comme l'ont fait MM. Schuecking et Wehberg, qu'il est préférable d'appliquer par analogie l'alinéa 4³. La différence pratique entre les dispositions des §§ 3 et 4 consiste principalement dans ceci que d'après le § 3, si l'Etat acceptant est attaqué, par

1. RAY, *op. cit.*, p. 107.

SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 643.

2. RAY, *op. cit.*, p. 108.

3. Comp. SCHUECKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 643.

l'Etat non acceptant, les sanctions de l'article 16 trouvent leur application, tandis que selon le § 4 on laisse au Conseil le pouvoir d'appréciation des mesures à prendre.

En effet, l'Etat invité, en acceptant, bien qu'il ne soit pas placé sur le même pied d'égalité que les Etats membres, a fait preuve de bonne volonté. Cette bonne volonté, en cas de différend avec un membre, lui garantit la protection du pacte. Il est difficile à concevoir qu'en cas de différend avec un non-membre, sa position serait rendue inférieure à cause de circonstances entièrement indépendantes de son attitude. Le seul reproche qu'on pourrait lui faire serait de ne pas avoir sollicité son admission à la Société des Nations. Mais on n'a pas tenu compte de ces considérations en cas de différend avec un membre. En établissant les prescriptions de l'article 17, § 1 on a voulu créer des normes permettant d'étendre la procédure pacifique du pacte aux Etats qui se trouvent en dehors de la Société des Nations, en préparant ainsi indirectement le terrain à l'universalité de la Société des Nations.

A notre avis, on devrait donc plutôt appliquer dans ce cas par analogie les dispositions de l'article 17, alinéa 3, en ce qui concerne le droit, d'un Etat non-membre acceptant, une protection stricte et non à cette protection vague de l'alinéa 4, au cas où son adversaire, Etat non-membre et non acceptant, recourrait à la force armée. Au contraire, il ne pouvait être dans les intentions des auteurs du pacte de créer une situation privilégiée à un Etat non-membre, même acceptant, qui par le recours à la guerre voudrait obtenir justice.

Enfin, si les deux Etats non-membres n'acceptent pas l'invitation du Conseil, celui-ci est autorisé à « prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ». Cette disposition est analogue aux prescriptions de l'article 11, § 1 et laisse au Conseil une entière liberté d'action, y compris le pouvoir d'édicter des mesures coercitives.

La Société des Nations et la Sécurité

Le Pacte et le Traité d'Assistance Mutuelle

L'idée principale de la Ligue des Nations est de créer les cadres dans lesquels l'humanité aurait la possibilité de mener une existence paisible sans craindre des bouleversements continuels; de mettre les Etats dans des conditions de sécurité approximativement analogues à celles dont jouissent les citoyens d'une société moderne; de permettre enfin aux collectivités nationales de ne plus gaspiller une grande partie des forces vitales en luttes incessantes ou en leur préparation et de concentrer tous les efforts dans l'accomplissement de leur rôle civilisateur.

Ces aspirations sublimes ne peuvent sortir du domaine de la théorie que si la condition essentielle de leur mise en œuvre est assurée. Cette condition *sine qua non* est la même dans la vie internationale que dans la vie nationale : c'est la sécurité.

Nous pouvons la comparer à une voûte soutenue par trois colonnes : l'arbitrage, l'assistance mutuelle, la réduction des armements ; ce sont les « trois termes inséparables qui donnent sa pleine signification au mot sécurité ¹ ». Ces trois conceptions se trouvent incorporées dans le pacte de la Société des Nations.

A la première — l'arbitrage, pris dans un sens très large —, équivaut à tout règlement pacifique des différends internationaux, le pacte lui consacre les articles 12 à 15.

1. M. A. SKRZYNSKI, Ministre des Affaires étrangères de Pologne. *L'Europe Nouvelle*, 20 septembre 1924, n° 344.

De la seconde — l'assistance mutuelle — traite l'article 16, tandis que l'article est consacré à la réduction des armements. Enfin l'article 10 reflète l'idée de la sécurité, envisagée sous l'angle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.

Mais une question se pose dont l'importance est de premier ordre : *dans quelle mesure* ces trois idées trouvent-elles leur réalisation dans le pacte ?

En ce qui concerne le problème du règlement pacifique des différends internationaux, nous pouvons résumer de la façon suivante l'analyse détaillée des dispositions du pacte que nous avons essayée dans les pages précédentes.

On ne peut trop souligner cette constatation regrettable et qui domine toutes les imperfections des articles examinés, que le pacte n'abolit pas le recours à la guerre particulière et par conséquent, la recherche par un Etat de la justice pour son propre compte. Ces guerres de duel résultent en premier lieu de la règle bien connue de l'unanimité qui diminue singulièrement le rôle pacificateur de la médiation obligatoire. Il n'y a pas de progrès possible si cette prescription n'est pas changée, elle peut l'être ou bien par le principe de la majorité¹, ou par la création d'un système procédural, soumettant les litiges, qui faute d'unanimité ne purent être résolues par le Conseil, à un autre organe ayant la compétence pour prononcer la solution définitive.

Ensuite il est nécessaire que la procédure pacifique matérielle englobe tous les différends, quelle que soit leur nature.

De même il est indispensable que la Société des Nations garantisse aussi bien l'exécution des arrêts et des sentences que toutes les autres décisions comportant la solution des litiges.

On devrait également approprier la procédure du règlement des litiges à leur nature. Le règlement judiciaire ou ar-

1. Une évolution devra, selon l'opinion de M. Moriaud, *op. cit.*, p. 18, avoir lieu de l'unanimité à la majorité qualifiée puis à la majorité simple. « Alors seulement règnera dans la Société internationale, comme dans la société civile le principe que le juge qui refuse de juger commet un déni de justice ».

bitral doit devenir obligatoire en matière de conflits d'ordre juridique et la procédure de médiation doit être limitée aux seules controverses qui ne se prêtent pas à la solution juridique.

Voici les grandes lignes de la voie que, selon notre avis, suivra l'évolution du règlement pacifique.

L'assistance mutuelle, prévue par l'article 10, est réglée par l'article 16. L'économie de ce dernier peut être résumée ainsi :

En cas de violation des prescriptions du pacte, le Conseil doit déterminer quelle est la partie coupable; cette décision doit être prise à l'unanimité, ce qui, comme toujours, nuit à la valeur pratique de cette disposition. Chaque membre a le droit d'apprécier cette décision du Conseil; s'il la juge bonne il doit appliquer les sanctions économiques et financières prévues. En outre, en ce qui concerne les sanctions militaires, si la violation du pacte a été constatée à l'unanimité, le Conseil doit les recommander également à l'unanimité des voix¹. Ainsi l'application des sanctions dépend tout d'abord du vote unanime du Conseil constatant la violation du pacte (du double vote en ce qui concerne les sanctions militaires, navales et aériennes) et ensuite de l'appréciation subjective des parties.

Le désarmement, bien que moyen indispensable de sécurité, est en même temps, à notre avis, une conséquence de ces deux autres garanties : l'arbitrage et l'assistance mutuelle. En effet, il n'est pas possible qu'un Etat, même animé des meilleures intentions pacifiques à défaut d'autre garantie consente à se priver de son principal moyen de défense et même de la possibilité de se faire rendre justice². Les forces militaires doivent servir d'armure à l'Etat tant qu'il n'est pas sûr de l'assistance collective : elles peuvent être, malgré les meilleures intentions, un moyen de solution des conflits à

1. Rapport de M. BENÈS sur les travaux de la III^e Commission de la 5^e Assemblée, p. 17.

2. SCELLE, *La 3^e Assemblée de la Société des Nations*, p. 314.

défaut d'un système complet de procédure pacifique. C'est pour ces motifs que les justes prescriptions de l'article 8 étaient condamnées dès leur origine, à n'être appliquées qu'au moment où l'ensemble des dispositions relatives à la sécurité aurait subi le développement nécessaire.

Une autre conception qui voit dans le désarmement la condition, le moyen, permettant d'obtenir la sécurité est, selon notre avis, injustifiée. L'histoire nous prouve que l'individu n'a résigné ses propres moyens de défense que lorsque l'Etat lui eut fourni les garanties nécessaires à la sécurité de sa vie et de ses biens. Déposer de bonne foi ses armes sans obtenir des garanties collectives équivalentes, ce serait se livrer pieds et poings liés à chaque Etat de mauvaise foi. Et personne ne se fait d'illusion quant à l'existence de ces forces destructives.

Non seulement le désarmement n'est pas possible sans d'autres garanties, mais encore on ne peut concevoir que difficilement un essai de solution du problème de la sécurité uniquement par l'assistance mutuelle et le désarmement sans le développement de l'arbitrage obligatoire, vu la complexité et l'interdépendance indissoluble de ces trois facteurs.

L'histoire des travaux de la Société des Nations nous en offre d'ailleurs un exemple.

La IV^e Assemblée, à la suite de la fameuse résolution XIV, adoptée par la troisième Assemblée, qui proclama entre autre que :

Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de Gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante.

a élaboré un Traité d'Assistance Mutuelle.

Ce traité a eu pour but l'augmentation des garanties de sécurité par l'introduction de principes spéciaux concernant l'assistance collective, ce qui permettrait ensuite la réduction progressive des armements.

On a proclamé que toute guerre d'agression, commise en violation du pacte, est un crime international qui doit être châtié à l'égal d'une grave infraction pénale. Mais on n'a pas touché à la procédure du règlement des différends internationaux, qui, comme on sait, admet la possibilité des guerres.

Ce fait a soulevé de nombreuses critiques de la part de certains membres de la Société des Nations; ils ont fait ressortir que le Traité d'Assistance mutuelle, ne visant que « exclusivement le prolongement du pacte du côté des garanties matérielles, représenterait une évolution unilatérale de la Société des Nations¹ » et qu'il serait par conséquent nécessaire de développer les éléments juridiques et moraux du pacte par « l'extension de l'arbitrage obligatoire et de la justice internationale, sans lesquels il ne peut y avoir de société humaine solidement construite² ».

Ce traité a reçu, en principe, l'approbation de 18 membres; mais il se heurta à l'opposition des autres Etats, en premier lieu de la Grande-Bretagne. Aujourd'hui il n'est plus qu'un document historique. Il a été une première timide tentative de renforcer les garanties de la paix; mais l'omission d'un des trois éléments de la notion de sécurité le rendait incomplet. Cela devait contribuer dans une large mesure à sa faillite.

1. *V. Ass. 3 C., doc. A. III*, 9, p. 5.

2. *Rapport de la 1^{re} Com. de la V^e Ass.*, p. 4.

Protocole de Genève

Vim fieri veto....

C'est à la cinquième Assemblée qu'incombe l'honneur d'avoir fait un pas remarquable sur la voie des perfectionnements des dispositions du pacte en matière de sécurité. On peut dire sans exagération qu'en automne 1924 on a élaboré un nouveau pacte des peuples; qui dans son importance ne le cédait en rien à son précurseur de 1919.

L'atmosphère dans laquelle se réunirent à Genève, dans la salle de la Réformation, les délégués d'environ cinquante Etats ne ressemblait guère à celle, chargée d'électricité, de l'année précédente, lorsqu'on proposa aux gouvernements le Traité d'Assistance Mutuelle. Ce changement était dû surtout à l'avènement au pouvoir de la démocratie sincère dans les deux grandes nations de l'occident avec à leur tête MM. Ramsay, Mac Donald, chef du parti travailliste anglais, et Edouard Herriot, leader de l'opinion radicale française. C'était la première fois depuis la naissance de la Société des Nations que le gouvernail des Etats, qui ont la plus grande influence sur la politique européenne, se trouvait entre les mains des représentants d'un courant d'idées ardemment dévoué à la Société des Nations.

Leur arrivée au pouvoir a immédiatement allégé la lourde atmosphère pesant sur l'Europe.

La conférence de Londres au sujet des réparations tenue en août 1924, non seulement marqua une grande étape dans la voie de pacification, mais permit à un des plus importants

moyens de la procédure pacifique des différends internationaux et notamment à l'arbitrage, de jouer un rôle salutaire au moment où la situation semblait sans issue. M. Herriot, en face des difficultés presque insurmontables dues à l'opposition d'idées des gouvernements français et anglais sur le pouvoir de la Commission des réparations relatif au plan Dawes, a proposé de recourir à la procédure arbitrale, en cas de manque d'unanimité au sein de la Commission des réparations au sujet de la constatation des manquements de l'Allemagne. La suggestion de M. Herriot trouva un accueil favorable, qui permit d'aboutir à un accord paraissant si difficile à réaliser.

L'œuvre de la Conférence de Londres en ce qui concerne le règlement de l'héritage de la guerre dans le domaine matériel fut encore dépassée par la contribution qu'apporta la cinquième assemblée à l'élaboration des normes fondamentales pour les relations entre les Etats.

Les mêmes hommes d'Etat, MM. Mac Donal et Herriot, sont les auteurs principaux de cette œuvre. Leurs discours formèrent le point de départ des travaux de cette Assemblée.

Ils avaient un but commun : créer des conditions saines et normales de la vie des peuples, bannir pour toujours la hantise de la guerre. Mais ils différaient quant aux moyens d'atteindre ce but.

Chacun d'eux était en même temps le sommet et le reflet de l'idéologie de son peuple. Mac Donald, premier britannique, fidèle à l'esprit et à la tradition anglo-saxonnes, considérait avant tout comme moyens de la sécurité des Nations, l'arbitrage et le désarmement. « La condition essentielle de la paix et de la sécurité, c'est la justice, et la justice s'exprime sans passion : c'est cela que j'appelle l'arbitrage. Parallèlement à ce problème, nous avons celui de la réduction des armements¹ ».

La question de l'assistance collective joue pour l'Angleterre

1. Discours prononcé le 4 septembre 1924.

un rôle moins important, d'une part à cause des convictions morales et de la psychologie du peuple anglais, de l'autre à cause de sa situation géographique privilégiée et de sa puissance navale.

M. Herriot se fit l'interprète fidèle des tendances du peuple français en particulier et du continent européen en général. Dans son brillant discours du 5 septembre 1924 il a lié étroitement la question de l'arbitrage et du désarmement à celle de l'assistance, en soulignant nettement que l'arbitrage et le désarmement ne sont pas suffisants pour assurer le triomphe de la justice. Pour que la justice commande aux puissances malfaisantes de destruction il est indispensable qu'elle ait à son service une force suffisante. « Il ne faut pas laisser la force aux mains cruelles de l'injustice... » « La justice sans force, selon le grand penseur Blaise Pascal, est contredite parce qu'il y a toujours des méchants. La force sans la justice est accusée ». Seule l'union de la force et de la justice pourra guérir l'humanité de sa maladie séculaire : la guerre.

L'idée de M. Herriot, outre son fondement théorique, est comme il l'a d'ailleurs précisé lui-même d'une façon tellement éloquente, la résultante de la position géographique, et des cruelles expériences historiques de la France¹.

L'attitude de l'Angleterre et surtout celle de la France eurent une profonde répercussion parmi toutes les nations représentées à Genève. On se rendait compte, que le moment était venu de renforcer le véritable prestige de la Société des Nations et de la munir de pouvoirs d'action plus efficaces; on commença à croire que les Etats de bonne volonté dans leur politique pacifique trouveraient dorénavant un appui infailible à Genève.

Malgré la différence d'opinions sur l'importance respective

1. « Pour l'œuvre commune, la France, au nom de laquelle je parle, vous offre tout ce qu'elle a de raison et de cœur, sa passion de clarté et de franchise, une expérience chèrement payée par des siècles d'épreuves : elle sait ce qu'il en coûte d'avoir des frontières fragiles; elle n'aspire qu'à la paix dans le travail et la dignité ». Extrait du discours de M. Herriot du 5 septembre.

des facteurs de la sécurité, les représentants de la France et de l'Angleterre, fermement décidés à collaborer à l'œuvre de la paix, conscients de leur responsabilité devant leur peuple et même devant l'opinion du monde entier, aboutirent dans un bref délai à un accord.

Le six septembre, sur la proposition des premiers ministres de la France et de l'Angleterre, l'Assemblée, à l'unanimité, accepta la résolution suivante :

« L'Assemblée,

« Prenant acte des délibérations des gouvernements représentés, y voit avec satisfaction la base d'une entente tendant à établir la paix définitive,

et décide :

Afin de concilier les divergences qui demeurent entre certains des points de vue exposés et, cette conciliation une fois opérée, de pouvoir faire convoquer dans les délais les plus rapides possible, par les soins de la Société des Nations une conférence internationale sur les armements :

1^o La troisième Commission est chargée d'examiner les documents relatifs à la sécurité et à la réduction des armements, notamment les observations des gouvernements sur le projet de traité d'assistance mutuelle préparé en vertu de la résolution XIV de la troisième Assemblée, et les autres plans préparés et présentés au secrétaire général depuis la publication du projet de traité, ainsi que d'examiner les obligations contenues dans le Pacte de la Société en vue des garanties de sécurité qu'un recours à l'arbitrage ou une réduction des armements peuvent nécessiter.

2^o La première Commission est chargée :

a) D'étudier, en vue d'amendements éventuels, les articles du Pacte relatifs au règlement des différends;

b) D'examiner dans quelle limite les termes de l'article 36, § 2, du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale pourraient être précisés afin de faciliter l'acceptation de cette clause, en vue de renforcer la solidarité et la sécurité des Nations du monde en résolvant par des voies pacifiques tous les différends susceptibles de s'élever entre les Etats ».

Conformément à cette résolution la première Commission a été chargée d'élaborer une procédure permettant de résoudre

par voie pacifique tous les différends internationaux, ses travaux eurent ainsi un caractère purement juridique; la troisième commission a eu comme mission l'examen des questions d'assistance collective et de la réduction des armements, c'est-à-dire des questions politiques.

La première Commission a assigné une tâche extrêmement lourde. Il fallait, dans un court délai, élaborer un système complet de règlement par voie pacifique des litiges internationaux sans avoir reçu aucune indication précise de l'Assemblée, Elle ne pouvait, non plus, les déduire de la discussion générale qui prit place à l'Assemblée et qui se limita à la proclamation des principes généraux. Comme l'a remarqué M. Fernandès : « On se borne à dire à la Commission : Nous voulons régler pacifiquement tous les différends, dites-nous comment nous pouvons faire¹ ». Mais bien que son rôle fut difficile la Commission a réussi à créer un système, qui peut être considéré comme une œuvre vraiment remarquable.

Le 11 septembre eut lieu la discussion générale préalable. Bien que très intéressante, par la lumière qu'elle jeta sur l'attitude des Etats y participant elle n'a pas été d'une grande ampleur, faute d'un texte précis pouvant servir de base pour les délibérations. D'ailleurs on ne savait pas encore exactement jusqu'à quel point les grandes puissances voudraient s'engager. Le point le plus saillant de la discussion concernait la question de la juridiction obligatoire de la Cour et notamment le dilemme de l'amendement de la clause facultative ou d'une interprétation authentique visant la possibilité de l'admission de certaines réserves².

En ce qui concerne la question de l'amendement du pacte, M. Loucheur insista sur la nécessité de combler les lacunes de celui-ci en matière de conciliation, en particulier d'éliminer la possibilité de guerre en cas de la non-unanimité du rapport du Conseil d'envisager une solution acceptable des litiges tom-

1. *A. I./P. V.* 3. 1924, p. 3.

2. Voir p. 156 s.

bant sous l'application de l'article 15, § 8, et d'étudier la question de garantie d'exécution, M. Limbourg se prononça sans réserve pour la suppression des guerres « soi-disant légales » admises par le pacte. M. Rolin souligna surtout les imperfections du pacte en matière de médiation et notamment la question de l'unanimité et de la sanction négative du rapport unanime du Conseil.

L'élaboration d'un nouveau règlement a été confiée à une sous-commission, dite la cinquième sous-commission, sous la présidence de M. Adacti, avec M. Politis comme rapporteur¹.

Les travaux de la première Commission étaient étroitement liés à ceux de la troisième Commission, le contact entre elles était nécessaire; par conséquent la cinquième sous-commission se tint en rapport avec la sous-commission de la troisième commission, traitant les questions de sanction et du désarmement².

Le 18 septembre, après 11 séances, la sous-commission présenta l'esquisse du projet de protocole sur le règlement pacifique des différends internationaux.

Ce projet, sauf certaines modifications, dont la plus considérable se rapporte au règlement des questions de la compétence exclusive, des États, devint le protocole définitif, accepté le 2 octobre à l'unanimité.

Le protocole n'est qu'un prolongement du pacte, qu'un développement de ses dispositions concernant le règlement pacifique des conflits, de l'assistance et du désarmement. Son édifice repose sur tous ces trois facteurs nécessaires; contrairement donc au Traité d'Assistance Mutuelle, le développement

1. Cette sous-commission se composait de MM. Adatci (Japon), Apponyi (Hongrie), Loucheur (France), Erich (Finlande), Fernandes (Brésil), Sir Cecil Hurst (Grande-Bretagne), O'Byrne (Irlande), Politis (Grèce), Rolin (Belgique), Scialoja (Italie), Titulesco (Roumanie), Torriente (Cuba). Le 11 septembre, la sous-commission fut complétée par MM. Limburg (Pays-Bas) et Unden (Suède).

2. Ce contact était facilité par ce fait que le rapporteur de la 5^e sous-commission, M. Politis, après le départ de M. Duca (Roumanie), devint le Président de la 3^e Commission. M. Loucheur le remplaça comme rapporteur dans la 5^e sous-commission.

des règles concernant le règlement pacifique des différends, internationaux trouve ici sa pleine application¹.

Nous pouvons même affirmer que le système du règlement pacifique des conflits a été la pierre angulaire de tout l'édifice construit par le Protocole, dont en premier lieu dépendait la sécurité des nations. La sécurité, la paix entre les nations nous le répétons, ne se conçoit pas sans l'élaboration d'un système complet et solide, permettant par voie pacifique de régler toutes les controverses entre les peuples. L'assistance mutuelle sous la forme des sanctions est son corollaire nécessaire, garantissant aux Etats l'exécution des décisions qui tranchent le conflit et les défendant contre les Etats, qui, en dépit des règles établies, voudraient les résoudre par des moyens violents. Le désarmement est étroitement lié aux deux autres conditions de la sécurité, étant lui-même une condition nécessaire de celle-ci, mais aussi sa conséquence directe.

Ce sont ces grandes lignes qui servent de base au protocole de Genève.

« Le protocole a pour but — lisons-nous dans le rapport — la réduction et la limitation des armements prévus dans l'article 8 du Pacte de la Société des Nations, en garantissant la sécurité des Etats par le développement des procédures de règlement pacifique de tous les différends internationaux et la condamnation effective de la guerre d'agression² ».

En ce qui concerne le système du règlement pacifique des conflits internationaux, le Protocole a en vue de combler toutes les lacunes du pacte, toutes les fissures importantes par lesquelles la guerre pourrait s'infiltrer, et de créer ainsi un système complet permettant une solution pacifique de tous les litiges. L'économie du pacte dans cette matière n'était et ne

1. L'arbitrage a été... envisagé par la cinquième Assemblée comme le troisième facteur nécessaire, comme le complément des deux autres, avec lesquels il doit concourir à fonder le nouveau système organisé dans le protocole. *Rapport*, p. 5.

Le mot arbitrage a reçu une signification large, comprenant tous les modes du règlement pacifique obligatoire.

2. *Ibid.*

pouvait être considérée que comme une étape transitoire entre le droit illimité en principe de se faire rendre justice et le règlement pacifique obligatoire des controverses internationales. Il n'a que limité cette liberté des Etats, mais il ne l'a pas supprimée entièrement, il l'a admise expressément dans certaines conditions déterminées. Le Protocole ne se borne plus à une partielle restriction de cette liberté arbitraire. Il prescrit la guerre comme moyen de solution des différends, il la bannit.

Toute guerre offensive entreprise par le signataire du protocole soit contre un autre signataire, soit contre un Etat qui se conformerait à toutes les obligations du protocole est traitée comme un crime international (article 2). Cette guerre d'agression, tel est le point de départ des prescriptions du protocole, intéresse toujours la communauté internationale, vue l'étroite interdépendance des intérêts entre les peuples, c'est pourquoi il ne peut exister de guerre particulière au sens propre du mot, même si toutes les parties en litige voulaient trancher leur dispute elles-mêmes par la force des armes¹.

La prohibition catégorique de la guerre ne touche pas à la guerre défensive (article 2 *in fine*). Le droit de légitime défense est entièrement réservé aux Etats. On ne pourrait les contraindre à une attitude passive en cas d'agression jusqu'au moment où les autres Etats lui viendraient en aide. Au contraire « il doit se défendre par ses propres forces, avant d'obtenir le secours collectif. Son intérêt se confond ici avec l'intérêt général² ».

En outre ne peut être considéré comme guerre d'agression, le recours à la force, d'accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations. Cette éventualité peut être présentée tout d'abord quand un état participe à l'action collective de la Société des Nations en vue de venir en aide à l'Etat attaqué; ensuite quand un Etat exécute un arrêt, une sentence ou une décision, mettant fin aux litiges. Dans tous ces cas, l'Etat agis-

1. ERICH, *Le protocole de Genève*, p. 514.

2. *Rapport*, p. 6.

sant ainsi, sera considéré comme mandataire de la Société des Nations. Le Protocole place donc la guerre « en quelque sorte sous l'égide de la Société des Nations, tandis qu'autrefois, ce n'était que le libre usage de deux souverainetés ¹ ».

Pendant la discussion de cet article par la première Commission, M. Limbourg (Pays-Bas) a proposé la substitution aux termes « recourir à la guerre » de ceux « recourir à la force ² ».

Le but de son amendement consistait dans la condamnation des mesures de coercition et des représailles. L'amendement de M. Limbourg fut rejeté par 19 voix contre 6. On présenta de multiples objections: le désir de souligner l'importance des mesures déclanchées par la Société des Nations, le manque de précision des termes proposés qui se prêtent par conséquent à de nombreuses interprétations. Mais l'argument décisif consistait dans la crainte que l'adoption de cette proposition pourrait faire obstacle à l'adoption du protocole, vu la portée qu'attribuent certains Etats à ce mode d'action.

La question des représailles a été soulevée également par M. Guerrero, délégué du Salvador, qui proposa d'insérer à l'article 10 du Protocole un amendement, tendant à assimiler au recours à la guerre « l'emploi de la force et la violence contre un Etat membre de la Société, sans y avoir été préalablement autorisé par le Conseil ³ ».

Cet amendement à cause de l'opposition de certaines délégations, a été retiré. Mais on a décidé d'insérer au rapport une disposition selon laquelle, en employant les termes « recourir à la guerre » « on a voulu viser... le cas le plus grave et le plus frappant, mais qu'il est bien dans l'esprit du protocole que les actes de violence et de force qui, d'aventure, ne constitueraient pas un véritable cas de guerre, devraient néanmoins être pris en considération par le Conseil ⁴ ».

1. Paroles de M. POLIUS. A. I./P. V., 12, p. 17.

2. A. I./P. V. 6, p. 10.

3. A. I./P. V. 7, p. 39.

4. *Rapport*, p. 12.

La solution adoptée n'est pas précise. On a laissé au Conseil la tâche de qualifier un acte de violence dans chaque cas déterminé. Mais on n'est pas allé jusqu'à proclamer le principe de leur défense avant la soumission des différends à la procédure pacifique obligatoire.

La procédure pacifique obligatoire prévoit deux systèmes de règlement des différends, selon leur nature. Pour les litiges d'ordre juridique la solution judiciaire est instituée. Les Etats signataires du Protocole, comme nous l'avons déjà mentionné en traitant du Protocole du 16 décembre 1920, s'engagent à reconnaître de plein droit et sans convention spéciale la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale (article 3).

Nous sommes arrivés alors à cette conclusion que, vu les réserves que les Etats peuvent introduire au moment de leur adhésion à la clause facultative, cette disposition n'équivaut ni à l'acceptation de l'arbitrage obligatoire pour les différends énumérés par l'article 13 du pacte, ni en retour aux propositions du Comité des juristes de la Haye en 1920, qui, dans son avant-projet du statut de la Cour, prévoyait sa juridiction obligatoire pour les mêmes catégories de différends¹.

Le litige qui n'entre pas dans la sphère de la compétence obligatoire de la Cour peut être soumis à l'arbitrage. Si les parties ne tombent pas d'accord sur cette voie de règlement, elles sont tenues de le porter devant le Conseil, dont la procédure a subi des changements essentiels. Ils s'agissait de fermer le cercle de la procédure pacifique, en ne laissant aucun différend sans solution définitive et obligatoire.

Cet important problème fut résolu grâce à l'introduction du système de l'arbitrage obligatoire dans la procédure médiatrice du Conseil, afin de paralyser les conséquences fâcheu-

1. Voir p. 158 s.

ses de la règle bien connue de l'unanimité. On n'a pas cru possible de choisir une autre voie également efficace et notamment celle du vote à la majorité, à cause des difficultés qui, selon l'opinion de certains délégués, pourraient être amenées par les suites des recommandations non unanimes.

La première phase de la procédure pacifique du Conseil n'a pas subi de changements. Les conflits non soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à un Tribunal arbitral doivent être portés devant le Conseil. Celui-ci, conformément à l'article 15, § 3, doit tâcher de régler le différend par voie de conciliation. Mais s'il ne réussit pas à trouver une solution amiable du différend, les dispositions spéciales entrent en jeu. Tout d'abord, selon l'article 4, § 1, le Conseil doit proposer aux parties, de soumettre leur dispute à un règlement judiciaire ou arbitral. Si les deux parties en litige ne se conforment pas à l'indication du Conseil, la procédure suivante est prévue :

1° L'arbitrage obligatoire du premier degré sur la demande d'une seule des parties en litige (article 4, § 2).

2° La décision unanime du Conseil (article 4, § 3).

3° L'arbitrage obligatoire du deuxième degré sur l'initiative du Conseil (article 4, § 4).

L'arbitrage obligatoire, dans le sens de l'article 4, diffère sur plusieurs points de la notion traditionnelle de l'arbitrage.

Auparavant, il constituait un mode de règlement complet et indépendant de tous les autres moyens ayant en vue la solution pacifique des conflits. Désormais il ne sera qu'une partie, bien que de première importance, de la procédure exercée par le Conseil.

Ensuite, les arbitres ne peuvent pas, à défaut de règles et de principes du droit international, se refuser à prononcer un jugement. Dans tous les cas ils doivent résoudre définitivement le différend, statuant au besoin d'après l'équité¹.

1. *Rapport*, p. 5.

En troisième lieu, c'est le Conseil et non les parties elles-mêmes, qui en dernier ressort choisit les arbitres. On a adopté cette mesure pour que l'opposition des parties ne causât pas un échec à la procédure établie.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que déjà, depuis la création de la Société des Nations, les décisions arbitrales ne reposent plus uniquement sur la bonne foi des parties; mais que leur exécution collective est envisagée. Le Protocole n'a que développé et précisé ces garanties d'exécution.

Selon l'article 4, § 1, le Conseil invite les parties à soumettre leur différend à l'arbitrage. Si les deux parties ne donnent pas suite à la proposition (l'arbitrage proposé par le Conseil, n'a dans ce cas qu'un caractère facultatif) deux modes de procédés sont envisagés : l'arbitrage obligatoire du premier degré ou l'action médiatrice du Conseil. L'emploi de l'une ou l'autre de ces procédures dépend uniquement de la volonté des parties elles-mêmes. Si l'une d'elle demande le règlement du litige par voie arbitrale, l'arbitrage aura lieu. Si, au contraire, aucune d'elles ne demande ce mode de solution, le Conseil reprendra l'examen du différend.

L'arbitrage obligatoire du premier degré a donc lieu sur la demande d'une des parties. Celles-ci conservent une entière liberté quant au choix des arbitres, aux pouvoirs à donner à ceux-ci, ainsi qu'à la procédure à suivre. En ce qui concerne les pouvoirs à donner aux arbitres, le rapport indique qu'ils doivent être interprétés dans le sens le plus large; il n'était pas nécessaire de les préciser, étant donné que cette question dépend des circonstances du litige, et que les arbitres, le cas échéant, devront statuer comme amiables compositeurs, en tenant compte de « toute considération d'équité¹ ».

Le projet du rapport prévoyait même que les arbitres pouvaient statuer non seulement selon le principe d'équité

1. *Ibid.*, p. 9.

mais même selon celui de l'opportunité. Cette prescription était fondée sur cette considération que, selon le projet, ce mode d'arbitrage était plutôt un « instrument de paix qu'un instrument de justice. Les arbitres sont, dans le système du protocole, plus conciliateurs que juges. Ils doivent faire preuve de plus de sens politique que de science juridique. On ne saurait le regretter car c'est une illusion de se figurer que la justice puisse tuer la guerre. C'est le contraire qui est vrai : le règne de la justice suppose la paix¹.

Mais cette partie du rapport suscita une opposition assez vive surtout de la part de M. Aponyi, délégué de la Hongrie, qui souligna la possibilité d'une interprétation fâcheuse par les arbitres de l'expression « opportunité », marquant une pré-séance de la paix sur la justice, tandis que ces deux idées doivent être placées au même niveau. Cette question pourrait causer de vives appréhensions parmi les petits Etats.

La latitude laissée à l'arbitre par la possibilité de statuer d'après l'équité, selon lui, est suffisante pour tenir compte de l'opportunité, autrement il pourrait se mettre facilement en contradiction avec le droit. Permettre aux arbitres de juger d'après le principe d'opportunité ce serait trop pencher vers une solution influencée par des considérations politiques et par conséquent changer l'esprit du système élaboré par la sous-commission qui est le résultat d'un compromis entre les partisans des points de vue juridique et politique en matière de règlement des conflits internationaux².

En effet, la première rédaction du rapport prêtait à une interprétation équivoque, permettant de supposer qu'en in-

1. Le projet du rapport présenté le 28 septembre à la 11^e séance de la 1^{re} Commission, pp. 11-12.

2. M. APONYI : « Il pourrait en effet, en résulter la situation suivante : un Etat fort se trouve en conflit avec un Etat faible et ne donne pas des garanties complètes de sa soumission absolue aux dispositions qui pourraient être prises contre lui. L'arbitre qui a pour instruction de se préoccuper plus de la paix que de la justice en pourra déduire qu'il doit faire pression sur l'Etat faible, la paix ne devant pas être menacée même si l'Etat faible doit souffrir d'une injustice. *A. f./P. V. 11, p. 4.* »

introduisant le principe d'opportunité, on a voulu trop marquer l'admissibilité des considérations politiques dans la procédure arbitrale. Cette équivoque s'éclaircit au cours des débats. Le rapporteur constata que les idées exprimées n'étaient pas opposées aux siennes, qu'il n'avait voulu qu'attirer l'attention sur la différence entre l'ancien et le nouveau mode d'arbitrage. Il s'agissait surtout de permettre aux arbitres de prendre une décision dans toutes les conditions, même à défaut d'existence des règles de droit strictes¹.

La Commission était, en général, d'accord sur la grande souplesse à donner à la solution arbitrale, qui, selon M. Erich, forme « une transition entre la libre appréciation d'un Conseil et la fonction essentiellement juridictionnelle des arbitres telle qu'elle se présente dans sa forme ordinaire² ».

Mais pour que le tribunal arbitral n'ait pas d'entière liberté au point de vue du droit et ne se montre pas trop accommodant, une innovation très heureuse a été introduite, à savoir que, sur la requête de chaque partie en litige, le tribunal arbitral doit demander l'avis de la Cour permanente de Justice Internationale sur les points de droit contestés.

Trois tendances ont été en présence, quant à la question de savoir quelle portée aurait un avis de la Cour.

La première voulait attribuer à l'opinion de la Cour un caractère obligatoire. L'amendement Hurst-Fernandès-Burckhard a proposé que dans l'application des points de droit soumis à la Cour l'avis consultatif liât les arbitres³. On a considéré que comme il est impossible de concevoir dans l'administration judiciaire nationale que les tribunaux particuliers ne tiennent pas compte de l'avis consultatif de la Cour suprême de Justice, il devrait en être de même dans le domaine des relations internationales et que, par conséquent, il est inadmissible que les tribunaux arbitraux passent outre

1. A. I./P. V. 11, 1924, pp. 8 et suiv.

2. ERICH, *op. cit.*, p. 519.

3. A. I./P. V. 7. p. 17.

l'opinion de la Cour permanente, la plus haute juridiction internationale. On a fait ressortir que de grandes difficultés pourraient surgir si l'on ne tenait pas compte de l'avis de la Cour : la partie succombante n'omettrait pas de protester; une telle décision n'aurait pas une grande valeur. Il est donc nécessaire d'avoir une sentence, à laquelle on ne pourrait pas opposer un point de vue contraire de la Cour.

La seconde opinion se prononça pour un caractère consultatif de l'avis, étant donné la certitude que les arbitres tiendront toujours compte dans une large mesure de l'opinion de la Cour et que le caractère obligatoire de l'avis ne sera ressenti que dans les circonstances exceptionnelles, tandis que le résultat négatif pourrait avoir des conséquences graves. Les parties dans ce cas pourraient attaquer et tâcher d'invalidier la sentence arbitrale, en invoquant sa caducité, par exemple, pour cette raison qu'elle aurait considéré comme un point juridique de l'avis une partie qui ne l'est pas.

Le troisième point de vue était de ne pas admettre la faculté de demander l'avis, en considération que de très grandes difficultés pourraient surgir en cas de divergence entre l'avis de la Cour et la sentence arbitrale et que cette contradiction ne serait pas réduite sensiblement, même dans le cas de l'attribution à l'avis d'un caractère obligatoire.

La Commission a adopté finalement le projet de la sous-commission, qui proposa, que l'avis de la Cour n'ait qu'un caractère facultatif. Le rejet de l'amendement instituant l'avis obligatoire de la Cour, qui n'a eu lieu que par la majorité d'une seule voix¹, ne saurait avoir d'importantes conséquences pratiques, vu la haute autorité morale et juridique de la Cour². Ceux qui ont voté contre n'ont pas eu l'intention selon

1. L'amendement, tendant à donner à des avis la force obligatoire, a été repoussé par 16 voix contre 15, la proposition de M. Scialoja sur la suppression de cette disposition n'a obtenu que trois voix contre 25.

2. « L'avis de la Cour est destiné à éclairer les arbitres; il ne les liera pas en droit, encore que sa valeur scientifique doive, en tout cas, exercer une très grande influence sur le jugement ». Rapport, p. 9.

l'affirmation expresse de MM. Limbourg, Loucheur, Rolin et Titulesco, d'« affaiblir en quoi que ce soit l'autorité de la Cour et l'obligation pour les arbitres de s'y conformer dans la mesure du possible¹ ».

Il est cependant nécessaire de souligner que l'adoption de l'amendement Hurst-Fernandès-Burckhardt aurait pour effet indirect un notable renforcement de l'idée de la judicature obligatoire de la Cour et l'extension de sa compétence.

Dans un seul cas, l'avis aura un caractère obligatoire: c'est lorsqu'il concerne la question de l'exception d'incompétence, conformément à l'article 15, § 8.

Les prescriptions examinées au § 2, alinéa C de l'article 4 élargissent essentiellement les dispositions de l'article 14 du pacte qui ne donne qu'au Conseil et à l'Assemblée la faculté de demander l'avis de la Cour. Dans les nouvelles conditions, l'appréciation de l'utilité d'un avis ne dépendra plus matériellement du Conseil, qui ne jouera dorénavant qu'un rôle d'entre-metteur.

Sur la suggestion du délégué de la Pologne, M. Babinski, on indiqua dans le rapport l'utilité de l'adjonction des juges nationaux en cas de l'avis consultatif, par analogie à la procédure en matière contentieuse. Il en résulterait par conséquent la possibilité pour les parties de proposer la récusation des juges, conformément à l'article 24 du statut de la Cour. Il a été décidé également, que pour épargner à la Cour un abus éventuel de trop nombreuses consultations, on ne pourrait demander l'avis qu'une seule fois dans le même différend.

Si les parties ne tombent pas d'accord en tout ou en partie dans le délai fixé par le Conseil sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres et sur la procédure à suivre, celui-ci réglera les points en suspens (article 4, § 2, alinéa B). En ce qui concerne le choix des arbitres et du président, le Conseil l'effectuera après avoir consulté les parties.

On a proposé de reconnaître expressément aux parties le

1. Paroles de M. ROLIN. A. I./P. V., 7, p. 18.

droit de récuser certaines personnes et d'en indiquer d'autres, mais on a préféré, comme le constate le rapport, à cause des difficultés pratiques qu'entraînait le règlement de cette question la passer sous silence, étant entendu que le Conseil tiendrait toujours compte des suggestions des parties. Le cercle des personnes parmi lesquelles devra choisir le Conseil a été déterminé dans un tel sens que les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité soient assurées, sans qu'on ait voulu restreindre toutefois la libre appréciation du Conseil. Trois critères ont été mis en présence, la nationalité, le caractère, l'expérience¹. Ainsi cette disposition s'inspira d'un double point de vue : donner les garanties nécessaires aux parties en litige pour que le tribunal arbitral jouisse de leur confiance et d'autre part ne pas paralyser l'efficacité de l'action du Conseil.

Quant au sens à donner aux termes « pouvoir des arbitres », on est tombé d'accord que sa détermination n'entre pas dans la compétence du Conseil. Si les parties, d'après le rapport, déterminent la question, les difficultés ne se présentent pas ; mais si chacune d'elles présente ses propres conclusions, le tribunal statue après les avoir examinées. Enfin si l'une des parties ne présente pas son opinion (l'abstention de l'une d'elles ne devant en aucun cas entraver la marche de la procédure obligatoire), les arbitres devront se conformer aux conclusions de la partie présente, à condition toutefois, que celles-ci ne dérogent en rien au droit et à l'équité².

Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, le Conseil reprend de nouveau l'examen de l'affaire. Le refus d'arbitrage par les parties implique leur consentement irrévocable à la

1. La Sous-Commission a envisagé la possibilité de faire nommer un certain nombre de juges par la Cour Permanente de justice internationale, mais on objecta que parmi les différends à résoudre se trouvaient des litiges d'ordre purement politique et que, par conséquent, il est préférable de laisser le choix des juges au Conseil. D'ailleurs la Cour ne siège pas en permanence, ce qui pourrait créer des difficultés pratiques.

2. A. I./P. V. 12, p. 20.

décision du Conseil. Il était nécessaire d'envisager deux éventualités qui pourront se présenter.

Si le Conseil réussit à voter son rapport à l'unanimité, sans compter selon la règle générale, les voix des parties, le litige est réglé définitivement (§ 3 de l'article 4). Le rapport du Conseil a un caractère absolument obligatoire, ne dépendant nullement de l'attitude des parties. Cette disposition contient un progrès en comparaison de l'article 15, § 6 du pacte, qui seulement en cas du consentement d'au moins d'une des parties attribue une certaine valeur au rapport unanime. La décision est assimilée à la sentence arbitrale dont elle tient la place. Elle n'est même pas, ce qui est particulièrement intéressant, susceptible d'une révision.

Si le Conseil ne peut pas aboutir à un rapport unanime, l'arbitrage rentre en jeu; c'est, pour ainsi dire, un arbitrage du second degré. Par ce moyen a été comblée la plus dangereuse lacune du pacte. Au lieu de laisser aux parties la possibilité de recourir à la force pour trancher leur litige, le protocole investit le Conseil du pouvoir de procéder à la constitution d'un Tribunal arbitral, dont il réglait lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure (l'article 4, § 4). Il est compréhensible que les parties peuvent suggérer au Conseil leur opinion et que le Conseil lui-même peut la demander mais il n'est pas obligé de la suivre. La seule limite de la liberté d'action du Conseil à ce sujet consiste dans l'égard qu'il doit avoir pour les garanties, concernant la compétence et l'impartialité des arbitres.

Le système prévu ne laisse aucune échappatoire, aucune possibilité d'abandon du règlement des conflits avant leur solution définitive, soit par un arrêt de la Cour permanente de Justice internationale, soit par une sentence arbitrale, soit par une décision du Conseil. Le système est complet.

Cependant il ne faut pas en déduire qu'il n'existe point de litiges ne tombant pas sous le règlement établi. Il y a en

effet des questions, qui, quoique pouvant être soumises soit à l'examen du Conseil, soit à l'arbitrage, ne se prêtent à aucune solution matérielle. C'est la catégorie des différends du domaine exclusif des Etats (article 15, § 8 du pacte). Il y en a d'autres qui restent en dehors de tout examen; il s'agit ici de la non-recevabilité de la requête.

L'article 4, § 5 place parmi les litiges de cette dernière catégorie ceux qui ont déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des parties intéressées. Cette disposition a en vue les rapports antérieurs à la mise en vigueur du protocole. Il en résulte *a contrario* que le rapport unanime qu'aucune des parties n'a accepté, est susceptible d'un nouvel examen. Les décisions unanimes du Conseil prises après l'entrée en vigueur du protocole, vu le caractère que celui-ci leur attribue, ne pourraient à plus forte raison être remises en question.

Les dispositions de l'article 4, § 5, sont dues au souci de sauvegarder la confiance des Etats dans le rôle pacificateur de la Société des Nations, de créer une atmosphère de sécurité, absolument nécessaire dans l'ordre international; elles ne permettent pas de soumettre à la procédure établie, à la base de laquelle se trouve l'arbitrage obligatoire, les recommandations unanimes. Mais le recours au Conseil, en application de la procédure actuelle du pacte, resterait possible.

Sont de même exclus du champ d'application de la procédure établie, les différends qui : « pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires, en accord avec le Conseil ou l'Assemblée » (article 4, § 7).

Cette question a été soulevée par Sir Cecil Hurst, pendant la discussion sur l'élargissement de la compétence obligatoire de la Cour; il indique que, selon l'opinion de son gouvernement, il était nécessaire d'exclure de la compétence de la Cour ce genre de différends. On considéra comme inadmissible que « l'arbitrage obligatoire fût, entre les mains de l'ennemi de la communauté, un arme pour entraver la liberté d'action de ceux qui,

au nom de l'intérêt général, cherchent à lui imposer le respect de ses engagements¹ ».

En effet, on ne pouvait pas placer sur le même pied d'égalité l'infracteur aux principes du protocole et les Etats qui répondent de bonne foi à l'appel de la Société des Nations. Mais de l'autre côté il est nécessaire de prévoir, en cas d'abus de pouvoir de la part de ces Etats, un mode de règlement des différends de cette nature. Il serait injuste et inhumain d'empêcher toute possibilité de plainte. Bien que le rapport passe sous silence cette éventualité, il résulte des discussions de la première Commission que la procédure ordinaire du pacte s'appliquera à ces différends². Des règles spéciales devraient être prévues à l'avenir au moment de l'incorporation au pacte des dispositions du protocole.

La procédure examinée ne s'applique également, bien que le texte du protocole ne le mentionne pas, aux différends qui viseraient la révision des traités et actes internationaux en vigueur ou qui voudraient mettre en cause l'intégrité territoriale des Etats signataires. Cela est reconnu en termes expès par le rapport, commentaire officiel.

La Sous-Commission de la troisième Commission a même voté une résolution, tendant à l'insertion à l'article 4 d'un paragraphe selon lequel la procédure établie « ne s'applique pas aux différends ayant pour objet la révision d'un traité ou d'une convention étant donné que l'Assemblée seule est compétente pour s'en occuper, en vertu de l'article 19, du pacte³ ».

Mais la première Commission a considéré qu'il était tellement clair que ces litiges ne pouvaient pas être résolus par les procédés ordinaires prévus, qu'il était superflu de voter à ce sujet un texte spécial⁴. La troisième Commission, après

1. *Rapport* p. 10.

2. A. I./P. V. 6, p. 28.

3. C. 3/P. V. 9, p., 20.

4. A. I./P. V. 8, p. 11.

C. 3./P. V. 9, p. 21.

une discussion approfondie se rallia à l'opinion de son président M. Politis, et décida de se borner à une mention dans le rapport. Ainsi la faculté de reviser les traités est réservée exclusivement à l'Assemblée.

Outre les questions examinées, qui ne peuvent pas être soumises à la procédure prévue par le protocole, il y a des différends déjà mentionnés, qui, bien que soumis à l'examen, peuvent être exemptés du règlement matériel. Le protocole en parle dans l'article 5 en statuant que les dispositions de l'article 15, § 8, du pacte restent en vigueur. Elles s'appliquent aussi bien à l'examen du différend par le Conseil qu'à la procédure arbitrale du premier et du second degré. Le protocole n'apporte aucun changement aux règles procédurales à suivre par le Conseil. Mais en ce qui concerne l'arbitrage une clause spéciale a été introduite. Si l'une des parties invoque l'exception d'incompétence par rapport à la totalité ou à une partie du différend, les arbitres doivent consulter la Cour Permanente de Justice Internationale. L'avis de celle-ci, contrairement à la procédure normale prévue pour les Tribunaux arbitraux, aura un caractère obligatoire liant les arbitres qui devront se borner dans leur décision à une simple constatation de l'avis consultatif, à savoir que le différend est réservé à la compétence exclusive de l'Etat en cause. Il s'ensuit que dans ce cas aucune décision matérielle de la part des arbitres ne sera donnée. En cas de réponse négative les arbitres poursuivront l'examen de fond.

On ne peut qu'approuver cette solution, étant donné que les point de savoir si une matière entre dans le domaine exclusif des Etats est d'ordre purement juridique et que nul autre ne serait plus qualifié pour se prononcer dans cette question.

A ces dispositions se bornait le projet de rédaction de l'article 5¹. Pendant sa discussion à la septième séance de la première Commission M. Adatci, délégué du Japon, pays plus particulièrement intéressé dans l'introduction des modifica-

1. Doc. A. I. 12, de la date du 24 septembre 1924.

lions dans la procédure relative aux questions qui ne rentrent pas dans le domaine régi par le droit international, visant en premier lieu le problème de la migration, a tâché de diminuer la rigidité des stipulations de l'article 5. Il a proposé l'insertion de la phrase finale suivante : « Les dispositions ci-dessus laissent intact le devoir du Conseil de s'efforcer d'amener entre les parties une conciliation de nature à assurer le maintien de la paix et la bonne entente entre les nations¹. Il fit prévaloir que, si la Commission ne se ralliait à son amendement, il serait obligé de faire une proposition tendant à changer le système prévu en ce qui concerne la détermination de l'agresseur et notamment le jeu des présomptions².

Cet amendement s'est heurté à une vive opposition au sein de la Commission et fut le point de départ d'une discussion acharnée qui, à un certain moment, pouvait amener la faillite de l'œuvre de la cinquième Assemblée.

Sir Cecil Hurst, le lendemain, proposa une solution transactionnelle, tendant à concilier les points de vue des deux délégations et consistant dans le remplacement de l'article 18, « Le présent protocole ne porte en rien atteinte aux obligations qui résultent du pacte », par le texte suivant.

« Les Hautes Parties Contractantes, déclarant que pour autant qu'il n'est pas stipulé autrement, le présent protocole ne touchera en rien aux droits et obligations des membres de la Société des Nations, tels qu'ils sont déterminés par le pacte et notamment en ce qui concerne le devoir du Conseil de s'efforcer d'amener par conciliation le règlement des différends en vue d'assurer le maintien de la paix et la bonne entente entre les nations. »

Cette proposition qui, contrairement à ce que voulait la délégation japonaise, aurait une portée générale, s'appliquant à toutes les dispositions du protocole, a eu en vue de ne porter

1. A. I. P. V. 7, pp. 19-20.

2. *Ibid.*, p. 21.

aucune atteinte à l'article 15, § 8 du pacte; elle ne satisfait pas M. Adatci comme n'ayant pas de rapport direct avec la question soulevée par lui.

Vu une opposition marquée de la part de certaines délégations, et se rendant compte, que son amendement ne serait pas adopté malgré l'attitude bienveillante des délégations française et italienne, M. Adatci a retiré sa proposition en faisant au nom de la délégation japonaise toutes réserves expresses sur l'ensemble du système que la Commission va établir¹.

Une grande consternation, dont nous avons été témoins, s'empara de la Commission. On décida de renvoyer cette épineuse question à la sous-commission, en se rendant compte que de l'aplanissement de cette controverse dépendait le résultat des travaux.

Pendant la discussion de l'article 6 du projet, qui devint l'article 10 du protocole, M. Adatci a proposé de supprimer la partie finale du § 1; désignant comme agresseur tout Etat « qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale, reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat² ». Cette proposition

1 A. I./P. V., 9, p. 9.

2. « La Société des Nations doit remplir normalement sa mission en soumettant toutes... questions aux procédures du Pacte, lorsqu'il y a de graves dangers pour la paix du monde, en vue de faciliter le règlement pacifique et une solution juste et équitable du différend. Autrement, on arriverait à ce résultat absurde que la Société des Nations reste absolument indifférente à ce que des injustices les plus criantes et les plus éclatantes se commettent sous le couvert purement technique et juridique de la soi-disant compétence exclusive d'un Etat Membre de la Société ».

«... ce qu'il y a d'illogique et d'injuste, c'est de menacer dans ces conditions, avec déclaration comme agresseur, celui qui agirait dans le cas où des injustices flagrantes commises donnant lieu à des différends entre ses Membres, la Société des Nations se refuse péremptoirement à donner des solutions... La logique des choses et l'équité la plus élémentaire n'admettent pas cette façon de procéder, car la Société des Nations ne doit pas menacer un déclarant com-

était liée étroitement à l'amendement proposé par lui et relatif à l'article 5; son adoption aurait eu pour résultat l'élimination de la présomption d'agression en cas d'une guerre qui pourrait éclater malgré la décision, constatant que l'affaire en cause était du domaine exclusif.

Durant trois jours on chercha un compromis qui, grâce aux efforts de la délégation française, fut enfin trouvé. Il consista dans l'insertion d'une phrase finale à l'article 5 :

« Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du pacte. » On a mis en concordance avec cette disposition l'article 10 du protocole *in fine*.

Le fait de la constatation que les dispositions de l'article 11 du pacte peuvent trouver leur application dans le cas visé par l'article 15, § 8 du pacte, ne doit pas, comme cela a été expressément établi pendant la discussion, suggérer l'idée que l'économie du pacte a été changée. On a précisé que le pacte a donné aux organes de la Société des Nations le pouvoir de prendre les mesures propres et efficaces à sauvegarder la paix, et que la nouvelle rédaction de l'article 5 du protocole n'élargit pas les pouvoirs de l'Assemblée ni du Conseil. On a admis, selon l'interprétation officielle, que le Conseil et l'Assemblée peuvent proposer la solution du différend. Cette solution n'aura qu'un caractère de conseil et ne liera les parties qu'au cas où elles consentiront; elle est analogue à celle de l'article 15, § 3.

De cette disposition il ressort que, pour que le Conseil ou l'Assemblée puisse proposer une solution du différend, il est nécessaire qu'il examine au fond la question pour se rendre

me criminel, celui qui aurait agi, précisément dans le cas où on ne lui indique aucune solution, lorsqu'un différend se serait produit entre lui et un autre Etat pouvant menacer la paix du monde et la bonne entente entre les nations. »

Paroles de M. ADATCI. A. I. P. V. 12, pp. 40-41.

exactement compte des prétentions des parties. Bien que le protocole se bornât dans cette matière à faire usage du pouvoir du Conseil et de l'Assemblée dont les a déjà muni le pacte, il est nécessaire de souligner qu'une interprétation spéciale a été donnée quant à l'emploi de ce pouvoir.

C'est la première fois, comme nous nous permîmes de le constater au cours de l'examen de l'article 15, § 8¹ qu'on a expressément établi qu'il est possible de procéder à une examen de fond des questions qui ne sont pas encore réglées par le droit international. Ce premier pas, comme toujours le plus difficile, permet d'espérer une évolution qui est si désirable.

L'article 11, selon le rapport « accuse précisément l'existence des lacunes du droit² ». Il va de soi qu'il ne peut être appliqué aux différends qui ont déjà été examinés quant au fond au moyen soit d'un règlement judiciaire ou arbitral soit d'un rapport unanime du Conseil.

La discussion qui a suivi la proposition de M. Adatci et la solution en matière procédurale à laquelle on a abouti ne touchèrent en rien la question du champ d'application de l'article 15, § 8.

Jusqu'ici nous avons examiné le rôle et les fonctions du Conseil dans l'économie du protocole en ce qui concerne le règlement des différends internationaux. Le pacte dans son article 15, § 9 et 10 a assimilé l'Assemblée au Conseil dans ses dispositions traitant le même sujet. Quelle solution a été adoptée par le protocole à cet égard? Trois courants d'opinion étaient en présence :

Sir Cecil Hurst a suggéré de laisser intacte l'économie du pacte en ce sens que le différend pourrait être porté devant

1. Voir p. 239 s.

2. *Rapport*, p. 12.

l'Assemblée par le Conseil lui-même ou devrait l'être à la suite de la demande d'une des parties et que l'Assemblée serait qualifiée et munie des mêmes pouvoirs que le Conseil¹.

Certains délégués défendirent un point de vue nettement opposé, consistant dans l'élimination de la possibilité d'un recours à l'Assemblée.

La Sous-Commission s'arrêta à un système mixte suggéré par M. Fernandes et approuvé par la première Commission. On a conservé intact le recours à l'Assemblée vu sa grande importance à l'égard de l'opinion publique. On a investi cet organe de tous les pouvoirs du Conseil, sauf celui d'exécution.

Les grandes lignes à suivre par l'Assemblée peuvent être résumées de la façon suivante :

A défaut d'entente amiable obtenue par l'Assemblée, le Conseil doit organiser la procédure arbitrale du premier degré.

Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, l'Assemblée continue l'examen de l'affaire. Si l'Assemblée réussit à voter ses propositions à l'unanimité de ses membres représentés au Conseil et à la majorité des autres membres (sans compter toujours le vote des parties), le différend est tranché définitivement; cette décision aura la même valeur que le rapport unanime du Conseil selon l'article 4, § 3, du protocole. Dans le cas contraire, l'arbitrage du second degré s'impose et c'est au Conseil qu'incombe le devoir de l'organiser. Ainsi la conduite de la procédure d'arbitrage et la transmission, le cas échéant, à la Cour des demandes d'avis, ont été réservées au Conseil, comme étant l'organe le plus qualifié. Cette procédure, comme celle exercée par le Conseil, assure dans tous les cas le règlement définitif du litige.

Contrairement aux dispositions du pacte, le protocole établit une obligation pour les Etats en cas d'un différend entre

1. A. L.P. V., 9, p. 13.

eux à ne pas se livrer à des préparatifs belliqueux et à ne pas commettre d'actes de nature à aggraver ou à étendre le différend (article 7, § 1). Cette innovation heureuse est accompagnée de sérieuses sanctions expressément prévues. L'Etat ne se conformant pas à cette prescription et tâchant d'augmenter ses forces en vue d'une solution violente du conflit s'expose aux mesures coercitives prévues contre l'agresseur. Le Conseil est tenu d'assurer l'application des prescriptions de l'article 7. S'il considère la plainte d'une des parties dans le différend comme fondée, il peut organiser des enquêtes et des investigations. En cas de constatation d'une infraction, il somme l'Etat coupable de la faire disparaître. L'Etat qui ne donne pas suite à cette sommation sera déclaré agresseur et le Conseil doit décider des mesures à prendre (art. 7, § 2, 3, 4). Les décisions du Conseil en application de l'article 7 sont prises à la majorité des deux tiers (art. 7, § 5).

Est assimilée aux dispositions de l'article 7, quant à ses conséquences, toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat. Cette disposition est plus générale étant donné le droit de chaque Etat signataire de saisir le Conseil d'une plainte à ce sujet.

Toutes les décisions tranchant les conflits internationaux ont la même valeur; les parties sont obligées de s'y soumettre. Les arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale ainsi que les sentences arbitrales doivent être exécutées; les parties doivent se conformer de bonne foi aux décisions du Conseil ou de l'Assemblée.

Si l'Etat n'exécute pas les solutions intervenues en gardant une attitude passive, le Conseil doit en premier lieu exercer une pression pacifique. En cas de non réussite il proposera les mesures prévues par l'article 13 *in fine*. Le rapport précise les modalités de l'application de ces mesures, en renforçant leur portée pratique. Le Conseil est tenu d'appliquer des sanctions économiques et financières. On les a jugées comme suffisantes

et « il n'a pas paru possible d'aller nécessairement au delà et d'employer la force contre un Etat qui n'y recourt pas¹ ». Seul l'Etat gagnant pourrait être autorisé par le Conseil à recourir à la force dans le but d'exécuter les décisions². Cela semblait suffisant à la Commission qui prit sous considération que l'Etat perdant est obligé d'exécuter de bonne foi la sentence et de ne pas s'insurger contre elle par les armes. En effet, n'ayant pas le droit de protester activement contre la décision rendue, il ne le peut pas également contre son exécution.

Si l'Etat récalcitrant, malgré le règlement du litige, recourt à la force, les sanctions prévues à l'article 16 du pacte et interprétées par le protocole, entreront en jeu.

Ainsi cette disposition du protocole comble une seconde lacune importante du pacte, assimilant la décision unanime du Conseil à la sentence arbitrale en ce qui concerne la garantie d'exécution collective. Elle ne se borne pas à la proclamation d'une garantie négative, seule prévue par le pacte, mais introduit une garantie positive. L'unique solution rationnelle a été adoptée : au règlement, en principe, de tous les différends, correspond dorénavant l'exécution assurée de toutes les décisions.

Le protocole tendant à l'abolition de toute guerre d'agression, prévoit un système de sanctions contre celui qui y recourt. Il était nécessaire de déterminer avec la plus grande précision le moyen de constater ce fait. De la solution de ce problème dépend en réalité tout l'édifice du protocole. A défaut, d'une certitude que le véritable agresseur sera reconnu et puni, aucune garantie n'existerait pour les Etats de bonne volonté, au contraire « les enfants des ténèbres » dont a si éloquemment parlé M. Mac Donald, pourraient espérer réaliser, malgré les précautions prises, leurs néfastes desseins. Cette question

1. *Rapport*, p. 10.

2. « Si l'Etat exécuter dépasse cette autorisation, la partie adverse est fondée à invoquer la légitime défense; même la question de l'agresseur peut être soulevée dans ce cas ». ERICH, *op. cit.*, p. 525.

est très délicate. Le Traité d'Assistance Mutuelle n'a pu la résoudre, même à l'aide d'un commentaire spécial. Le protocole a réussi à le faire d'une façon ingénieuse. Dans cette question il faut envisager deux problèmes; comme l'a constaté le rapporteur, d'une part la définition de l'agression, d'autre part la constatation de l'agresseur dans un cas concret.

Le premier problème ne présente pas de difficultés. Comment l'agression tout Etat qui viole les engagements qu'il a pris en vertu de son adhésion au pacte ou au protocole, en recourant à la guerre dans les conditions défendues. On a assimilé au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée (art. 10, § 1). L'expression « le recours à la guerre » doit être interprétée dans le sens le plus large permettant au Conseil de considérer des actes de violence grave comme des actes de guerre.

Le second problème, au contraire, est très complexe. Il est difficile, en général, de constater qui, le premier, recourt à la force en violant les engagements assumés.

La sous-commission a envisagé l'éventualité de confier cette tâche au Conseil. Mais elle n'a pas cru possible de s'arrêter à cette solution, le mode de voté du Conseil présentant des difficultés considérables. En effet, on ne pouvait absolument pas consacrer la règle générale de l'unanimité. L'opposition d'un seul membre pourrait faire échouer toutes les garanties, desquelles dépend souvent l'existence des Etats. On a fait ressortir d'autre part que le principe de la majorité pourrait entraîner de pénibles conséquences en ce qui concerne l'exécution de telles décisions; les Etats qui ont voté contre, seraient obligés d'agir malgré une opinion autre que celle émise par le Conseil.

La sous-commission a réussi à trouver un système automatique, basé sur l'ingénieuse idée de la présomption qui déclenche une série de conséquences, ne pouvant être abrogées que par une décision unanime du Conseil, constatant qu'il n'y a pas eu d'agression. Le principe de l'unanimité ne sert plus à la détermination de l'agresseur; il n'est destiné qu'à annuler les présomptions.

L'article 10 prévoit trois cas dans lesquels celles-ci entrent en jeu. Est considéré comme agresseur tout Etat :

1° Qui recourt à la guerre, ayant refusé d'accepter la procédure pacifique du pacte complétée par le protocole ou de se soumettre aux décisions rendues ;

2° Qui a passé outre à une décision, constatant que le différend en question rentre dans la compétence exclusive d'un autre Etat et qui n'a pas préalablement soumis son litige au Conseil ou à l'Assemblée ;

3° Qui viole les prescriptions de l'article 7.

Le second cas diffère des deux autres dans ce sens qu'il doit, en dehors des deux conditions requises, à savoir : infraction aux prescriptions établies et hostilités engagées, en réunir encore une troisième, celle de ne pas avoir profité de la possibilité offerte de demander l'action conciliatrice du Conseil ou de l'Assemblée. Le fait de n'avoir pas recouru à cette suprême tentative de régler le conflit à l'amiable constitue une forte preuve de sa volonté de faire appel aux moyens belliqueux.

Cette condition supplémentaire est le résultat d'un compromis entre l'amendement de M. Adatei et le projet primitif¹.

Elle ne met aucunement en doute le principe que la guerre, déclarée malgré la décision constatant l'application en espèce de l'exception d'incompétence, constitue un acte d'agression. Sa réalisation a seulement pour conséquence la non-application automatique de la présomption ; une décision spéciale du Conseil est nécessaire. Certains auteurs prétendent qu'un appel au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'article 11 du pacte, ayant pour résultat l'élimination de la présomption, pourrait être considéré comme un acte de « pure forme »².

1. « ... il a paru excessif et injuste de tenir de plein droit pour agresseur l'Etat qui s'étant, par application de l'article 15, al. 8, trouvé dans l'impossibilité de défendre ses réclamations au moyen d'une procédure pacifique et ayant été ainsi livré à lui-même, est, en désespoir de cause, poussé à la guerre. *Rapport*, p. 13. »

2. ERICH, *op. cit.*, p. 526.

Tout en ne voyant pas une solution parfaite dans les dispositions examinées, il nous est difficile de partager ce point de vue. Il s'agit d'un dernier effort de conciliation, ayant pour but de convaincre la communauté internationale de l'équité de la cause. Cela exercera une indéniable influence sur les événements futurs, même si l'on considère le caractère facultatif des propositions du Conseil ou de l'Assemblée. Si l'Etat ne veut voir dans la demande de conciliation qu'un acte de pure forme, son adversaire aurait pour lui non seulement les prescriptions du droit strict, mais aussi celles de l'équité.

On pourrait objecter avec raison que la règle de l'unanimité peut faire échouer la constatation de l'agresseur. Mais il ne faut pas oublier que dans ce cas, comme dans tous les cas où l'agression peut avoir lieu et où les présomptions énumérées ne s'appliquent pas (il est malheureusement impossible de fixer complètement à l'avance toutes les éventualités qui peuvent se présenter), le Conseil, faute d'unanimité, est obligé dans le plus bref délai, de prescrire aux belligérants un armistice et de fixer ses conditions à la majorité des deux tiers.

Ainsi, si la présomption joue, elle a comme base des faits juridiques et le Conseil constate l'agression. C'est son devoir strict, il y manquerait s'il n'agissait pas ¹.

Aucun vote n'a lieu ici, la question de la majorité ou de l'unanimité n'existe pas : « le Conseil n'est qu'un agent d'exécution pur et simple ² ». S'il y a divergence d'opinions sur le fait de l'agression, la décision unanime du Conseil seule pourrait constater que l'agression n'a pas eu lieu. Dans ce dernier cas, le Conseil est tenu de prescrire l'armistice. Il n'y a pas d'autre issue. On n'a pas déterminé l'agresseur, les sanctions ne jouent pas. Mais il est nécessaire de faire cesser la lutte ; le seul moyen, c'est d'obliger les parties à accepter l'armistice.

La même mesure est prescrite s'il n'y a pas de présomption et si le Conseil n'a pu déterminer l'agresseur par une décision

1. Comp. Paroles de Sir Cecil Hurst. A. I./P. V. 7, pp. 37-38.

2. Paroles de M. Loucheur. A. I./P. V. 12, p. 36.

unanime. C'est un devoir absolu pour le Conseil que de prescrire dans ces conditions l'armistice. Il ne s'agit d'aucun vote ce n'est qu'un simple acte obligatoire à accomplir. Le vote, n'entre en scène que pour fixer les conditions techniques de l'armistice. Celles-ci doivent être établies à la majorité des deux tiers. L'adoption d'une si forte majorité peut créer une situation sans issue, en empêchant le Conseil de faire face à son devoir. C'est un point assez faible du protocole. Il est nécessaire néanmoins d'avoir confiance dans la sagesse de cet organe de la Société des Nations qui assume toute la responsabilité pour le fonctionnement du système établi. Ce système, en général, repose sur la présomption que les organes de la Société des Nations accompliront leurs obligations, car, comme l'a observé M. Scialoja, en pleine discussion, si les organes d'une Société ne remplissent pas leur devoir, elle est condamnée à disparaître¹.

Tout Etat, refusant d'accepter l'armistice ou violant ses conditions, sera considéré comme agresseur (art. 10, § 4). Ici encore le vote n'a pas lieu; le simple fait d'infraction établit la présomption².

La détermination de l'agresseur a comme conséquence directe et immédiate l'entrée en jeu de la notion de l'assistance mutuelle, partie intégrale de la sécurité. Contre l'agresseur, indépendamment du mode de sa détermination, le Conseil enjoindra aux Etats les sanctions à appliquer. Une fois encore, il ne procédera pas par voie de vote, le déclenchement des sanctions s'impose. Les Etats prêtant leur concours

1. A. I./P. V. 12, p. 35.

2. La question de savoir, si en un cas extrêmement urgent le Conseil peut délibérer en l'absence du délégué de la partie non représentée dans son sein, a été laissée à l'étude d'un Comité spécial devant être institué en vue d'amendement au Pacte, par incorporation des dispositions du Pacte dans ce dernier. Provisoirement on admet que le Conseil peut inviter l'Etat à se faire représenter dans un délai déterminé par une personne se trouvant à proximité; si le délai n'est pas observé le Conseil délibérera sans lui. *Rapport*, p. 14.

sur l'invitation du Conseil jouiront de tous les droits d'un belligérant. Etant ainsi requis par le Conseil, ils n'auront pas de liberté illimitée, ils devront agir dans les conditions déterminées par le Conseil et ne pas dépasser la proportion assignée par le but poursuivi¹. Tout abus entraînerait nécessairement une action du Conseil.

Un point intéressant a été soulevé par M. Limbourg pendant la discussion au sein de la première commission, à savoir si l'Etat agresseur, considéré comme malfaiteur, pourra bénéficier du droit de la guerre². On se rallia à l'avis du rapporteur qu'il est préférable de ne pas modifier les conventions existantes, étant donné leur but humanitaire³.

Il faut encore envisager cette éventualité que les deux Etats en litige sont déclarés agresseurs, ce qui pourrait, en effet, arriver. On a discuté trois modes de solution de ce problème :

1^o Assimiler ce cas à l'agression simple, en faisant « une guerre de police aux deux Etats⁴ »; 2^o abandonner les Etats en guerre à leur propre sort; 3^o appliquer seulement les sanctions d'ordre économique et financier. C'est la troisième solution qui a été adoptée. On a décidé de limiter les sanctions et de ne pas recourir aux mesures militaires (art. 11, § 4). Il ne s'agit pas ici du châtiment d'un perturbateur et de la défense de l'Etat attaqué, mais d'un rétablissement de la paix; on a jugé ce genre de sanctions suffisant. D'ailleurs, le déclenchement des mesures militaires est tellement grave qu'on a préféré le réserver pour venir en aide à la victime d'une agression.

Le protocole a conservé intactes les trois catégories des sanctions : économiques, financières, militaires. Mais il a pré-

1. A. I. P. V. 13, p. 7.

Rapport, p. 14.

2. A. I. P. V. 7, p. 25.

3. *Ibid.*, pp. 28-32.

4. *Rapport*, p. 18.

cisé les engagements qu'impliquent les articles 10 et 16 du pacte, en rendant leur application plus effective.

Le rapport, par son interprétation authentique, a défini le rôle et les obligations du Conseil et des Etats signataires en matières de sanctions, en mettant fin aux controverses sur la nature et l'étendue des obligations, résultant de l'article 10 du pacte, sur le moment de leur application et sur les conséquences juridiques de la recommandation du Conseil en vertu de l'article 16 du pacte¹.

La stricte détermination du fonctionnement des sanctions est un problème primordial, sans la solution duquel les résultats de la procédure pacifique obligatoire seraient illusoires. Le protocole marque à ce sujet un grand pas en avant. Tout en conservant le caractère actuel de la Société des Nations et en respectant la souveraineté nationale dans les mesures compatibles avec son but élevé, il crée pour le Conseil le droit en même temps que le devoir d'enjoindre aux Etats le déclenchement des sanctions. Les Etats ne gardent plus leur liberté d'apprécier si les mesures coercitives doivent être appliquées; ils ne restent que juges de la manière dont elles doivent être appliquées.

Le Conseil, après avoir invité les Etats — il ne serait pas superflu de constater le caractère impératif de cette invitation — ne conserve qu'une fonction régulatrice ou, à proprement dire, consultative. Il donne des avis sur la meilleure manière d'appliquer les sanctions et sur leur ordre respectif. Mais il ne dispose pas du pouvoir exécutif qui est entièrement dans les mains des Etats signataires. Ces derniers doivent être guidés dans leur action par le critère fourni par les termes de l'article 11, § 2. « Chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement²... »

1. *Ibid.*, p. 16.

2. « Si ce critère n'est pas mathématiquement objectif, il est tout de même assez objectif pour présenter une garantie suffisante. Paroles de M. Benès, 5^e Ass., 25^e Séance Pl., p. 6.

« Chaque Etat », suivant l'excellente formule de M. Paul-Boncour, « doit donner ce qu'il a, rien au delà de ce qu'il a, mais tout ce qu'il a ».

Les Etats signataires restent juges de la manière d'appliquer les sanctions, en prenant en considération les indications du Conseil. Mais si leurs efforts ne correspondent pas à la notion d'une collaboration loyale et effective, ils commettront une rupture de leurs engagements, pouvant être constatée par le Conseil. Cependant cette constatation ne peut être suivie d'aucune sanction matérielle; l'obligation d'exécuter les mesures coercitives n'est, par conséquent, qu'une « obligation imparfaite¹ ». Mais il était pour le moment trop difficile d'aller plus loin.

Cette interprétation fait disparaître les imperfections dont nous avons parlé au sujet de l'application de l'article 16 du pacte². Dès lors les Etats sont obligés de mettre en mouvement des sanctions de toute nature après l'injonction du Conseil. Ce dernier peut remplir son devoir grâce au système automatique de présomptions, rendant presque toujours possible la désignation de l'agresseur et par conséquent l'application des sanctions. Les Etats signataires n'ont plus la possibilité de ne pas les appliquer sous menace d'une violation de leurs engagements.

Les sanctions examinées peuvent être renforcées par des accords particuliers, connus sous le nom « d'accords régionaux³ ». L'admissibilité de tels accords a été l'objet de vives discussions depuis des années. D'aucuns les ont considérés comme une survivance des anciens traités d'avant-guerre et

1. *Rapport.*, p. 17.

2. Voir p.

3. « Ces accords particuliers doivent être considérés comme un moyen d'appliquer rapidement les sanctions de toute nature dans un cas d'agression déterminé. Ce sont des sécurités additionnelles permettant à des Etats faibles d'avoir la certitude absolue de ne jamais voir le système des sanctions faire faillite; ils garantissent, en effet, qu'il y aura toujours des Etats immédiatement prêts à exécuter les obligations prévues à l'article 11 du Protocole ». *Rapport.*, p. 18.

comme une menace à la paix; d'autres, avec raison, n'y voyaient qu'une garantie supplémentaire et pourtant nécessaire de l'efficacité du système élaboré. Le protocole les consacre dans son article 13, § 2 et § 3, tout en créant des normes spéciales, qui les privent de tout aspect équivoque : tout d'abord ils doivent être enregistrés et publiés par le Secrétariat général, ensuite ils sont ouverts à tout Etat signataire du protocole, ce qui leur ôte tout caractère clandestin et exclusif. Enfin, ce qui est extrêmement important, les prescriptions des traités ne peuvent être appliquées qu'après l'invitation du Conseil de procéder aux mesures coercitives.

Les frais des opérations sont à la charge de l'Etat infracteur. Mais il est expressément défendu, à la suite de l'agression et de ses conséquences, de porter atteinte à l'intégrité territoriale, ou à l'indépendance politique de l'Etat coupable (art. 15). C'est une consécration du principe de l'article 10 du pacte.

Le Conseil qui a donné le signal du déclenchement des sanctions est seul qualifié pour les faire cesser. Les Etats n'auront qu'à liquider leurs opérations (art. 14).

La procédure pacifique établie par le protocole oblige directement les Etats signataires qui peuvent être aussi bien des Etats membres de la Société des Nations que des Etats étrangers à celle-ci. Mais en dehors des signataires peuvent exister des membres de la Société des Nations qui n'adhèrent pas au protocole, ainsi que des Etats non-membres et non adhérent au protocole. La catégorie des Etats membres et non adhérent au protocole n'a qu'une existence limitée. Au moment de l'incorporation des prescriptions du protocole au pacte, les Etats membres qui ne voudront pas accepter ses amendements devront cesser de faire partie de la Société des Nations.

Jusqu'à ce moment, en cas de différend entre l'Etat signataire du protocole et l'Etat membre non signataire, le Conseil offrira à ce dernier la possibilité d'accepter la procédure

du protocole, mais il ne peut pas l'imposer. Si le membre non signataire accepte, le différend sera réglé conformément à celle-ci; s'il refuse, seules les dispositions du pacte seront appliquées.

En ce qui concerne les litiges entre Etats signataires et Etats étrangers à la Société des Nations et non signataires, l'article 16 du protocole introduit la même règle que celle de l'article 17 du pacte, à savoir que le Conseil invitera les Etats étrangers à se soumettre aux obligations du protocole. S'ils se soumettent, ils seront traités comme les signataires. S'ils n'acceptent pas l'invitation et commettent un acte de guerre, les sanctions de l'article 16 du pacte, interprétées par le protocole, seront appliquées contre eux.

Les présomptions d'agression ne jouent pas à leur égard. Ils n'ont signé ni le protocole ni le pacte et par conséquent l'acte d'agression ne constitue aucune violation d'engagements pris. En face de cet acte, le Conseil doit constater l'agression à l'unanimité. Si l'on n'y aboutit pas, il prescrira l'armistice, et de l'attitude ultérieure des Etats dépendront les mesures à prendre.

Comme l'a fait observer le rapport, cette inégalité de traitement pour les Etats membres de la Société des Nations et les Etats étrangers, bien que surprenante à la lecture, est justifiée parce que les Etats signataires du protocole ne sont aucunement liés aux Etats étrangers et gardent toute liberté de régler leurs rapports avec eux, tandis qu'envers les membres de la Société des Nations, au contraire, ils ont accepté certaines obligations résultant du pacte¹.

Il semblait difficile d'obliger les Etats membres et non signataires à accepter, le cas échéant, la procédure du protocole. Celui-ci n'est matériellement qu'un développement du pacte; il ne peut être obligatoire pour les membres que par un acte d'adhésion ou par l'adoption ultérieure des amendements. D'ailleurs cette catégorie d'Etats ne serait que temporaire

1. *Ibid.*, p. 14.

et devrait nécessairement cesser d'exister. En ce qui concerne les Etats non-membres et non signataires, on leur a offert le maximum de garanties pour la conservation de la paix. Ceux d'entre eux qui sont animés d'un esprit pacifique n'auraient pas à se plaindre.

Le protocole, après avoir créé les normes de la procédure pacifique et précisé les règles de l'assistance mutuelle, ne put pas ne pas envisager également le problème de la réduction des armements¹. On a décidé de confier cette tâche à une Conférence spéciale devant se réunir au mois de juin 1925; y seraient invités tous les Etats membres et non-membres de la Société des Nations.

Comme condition de la convocation de la Conférence de désarmement l'article 17§ 3, prévoit la ratification préalable du protocole par la majorité des membres représentés en permanence au Conseil et par dix autres membres de la Société. Si cette condition n'est pas remplie, le Conseil devra décider la question de la convocation de la Conférence, c'est-à-dire soit son ajournement, soit l'annulation des invitations.

Le Conseil, tenant compte de la situation générale et de l'avis des gouvernements, devait préparer les travaux de cette Conférence. Vu le lien étroit qui existe entre les trois questions traitées par le protocole, on a décidé que l'entrée en vigueur des stipulations relatives à l'arbitrage et aux sanctions, est subordonnée à l'adoption par la Conférence d'un plan de réduction des armements (art. 21, § 5). L'acceptation du plan de désarmement, ainsi que la ratification mentionnée ci-dessus, sont des conditions d'ordre suspensif de la mise en vigueur du protocole. Si le plan, élaboré dans le délai fixé par

1. « La réduction des armements résultera tout d'abord de la sécurité générale créée par la diminution des dangers de guerre, conséquence du système de règlement pacifique obligatoire prévu pour tous les différends.

Elle résultera également de la certitude qu'aura l'Etat attaqué d'être aidé économiquement et financièrement par tous les Etats signataires... » *Rapport*, p. 19.

la Conférence, n'est pas exécuté, le Protocole deviendra caduc à la suite d'une constatation du Conseil (art. 21, § 6). Cette condition a un caractère résolutoire.

Ces dispositions qui introduisent un ingénieux système de simultanéité entre la mise en œuvre de la procédure pacifique, les sanctions et le désarmement, sont le résultat d'un compromis entre le point de vue français, qui voulait subordonner la convocation de la Conférence à la mise en vigueur du règlement pacifique et des sanctions, et le point de vue anglais qui visait avant tout la réduction des armements.

Il pourrait en outre arriver que, malgré l'adoption du plan par la Conférence et son exécution par la plupart des Etats, certaines puissances ne rempliraient par leur devoir ; on a prévu que ces Etats ne pourront bénéficier des dispositions du Protocole.

Le Protocole du 2 octobre 1924 est un acte indépendant du pacte de la Société des Nations. On a préféré cette forme de développement et de perfectionnement des dispositions du pacte à celle des amendements, à cause des difficultés que cette procédure aurait entraînées. Pour le moment, il crée, comme on sait, une dualité au sein de la Société des Nations. Mais cette situation ne serait que purement passagère. Aussitôt qu'il serait possible on procéderait à l'incorporation des prescriptions du Protocole au pacte. Les stipulations transitoires du Protocole n'offrant plus aucun intérêt, disparaîtraient. Mais le Protocole lui-même resterait intact « dans les rapports entre les Etats signataires, Membres de la Société des Nations et les Etats signataires étrangers à la Société ou entre Etats rentrant dans cette dernière catégorie¹ ». Cette disposition a eu en vue d'amener les Etats non-membres à participer à l'œuvre pacificatrice de la Société des Nations. Mais sa valeur pratique semble être contestable².

1. *Rapport*, p. 6.

2. ERICH : « On ne saurait s'imaginer, surtout qu'un Etat important, consentirait à conférer des attributions primordiales à un organe in-

L'interprétation du Protocole, contrairement à celle du pacte, a été expressément confiée à la Cour Permanente de Justice Internationale (art. 20). Il ne reste qu'à se rallier à cette excellente solution.

Le projet du Protocole et le rapport, son commentaire officiel, ont été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée le 2 octobre 1924. On a décidé en même temps entre autres d'ouvrir immédiatement le Protocole à la signature de tous les Etats membres de la Société des Nations ainsi qu'aux Etats non-membres et d'inviter le Conseil à nommer sans délai un Comité spécial pour les amendements du pacte, envisagés par le Protocole.¹ On a recommandé également aux Etats d'adhérer au protocole additionnel du 16 décembre 1920, relatif à la juridiction obligatoire de la Cour².

Les Etats suivants ont signé le Protocole pendant la durée de la cinquième Assemblée :

- | | |
|--------------------------|---|
| 1. Albanie. | 7. Pologne. |
| 2. Bulgarie. | 8. Portugal. |
| 3. Esthonie. | 9. Royaume des Serbes
Croates et Slovènes. |
| 4. France ³ . | 10. Tchécoslovaquie ⁴ . |
| 5. Grèce. | |
| 6. Léthonie. | |

Depuis que l'Assemblée a clôturé ses séances, ont adhéré au protocole :

- | | |
|--------------|--------------|
| 1. Belgique. | 5. Finlande. |
| 2. Brésil. | 6. Paraguay. |
| 3. Chili. | 7. Uruguay. |
| 4. Espagne. | |

ternational, à savoir, au Conseil de la Société des Nations, tout en restant non seulement exclu de toute participation active à son fonctionnement, mais même sans possibilité de prendre part à sa création. Pour des raisons beaucoup moins importantes, les Etats se montrent soucieux du maintien de leurs droits de souveraineté ». (*Op. cit.*, p. 513).

1. *Résolution* n° 1; *Annexe* I, A. 135. 1924.

2. *Résolution* n° 2; *ibid.*,

3. Nous attirons l'attention sur le fait que seule parmi les puissances représentées à titre permanent au Conseil, la France a donné sa signature.

4. C'est le seul Etat qui a ratifié le Protocole.

C'est le Conseil de la Société des Nations qui dans sa première session après l'Assemblée, au mois de décembre 1924, devait s'occuper des travaux nécessaires pour la mise en œuvre des stipulations du Protocole.

Mais entre temps un événement se produisit, qui a eu une influence capitale sur le sort du protocole de Genève. Le Gouvernement travailliste, à la suite de sa défaite électorale, céda la place au Gouvernement conservateur avec M. Chamberlain au Foreign Office. Celui-ci demanda immédiatement l'ajournement de la question du Protocole à une session ultérieure qui a eu lieu au mois de mars à Genève. Mais déjà, avant sa réunion, il devint clair que la Grande-Bretagne était décidée à rejeter en bloc le système élaboré par la cinquième Assemblée.

Sans entrer dans l'analyse des considérations politiques qui n'est pas du domaine de notre esquisse, nous jugeons nécessaire de présenter en quelques mots les arguments qu'employait le Gouvernement britannique pour justifier son attitude intransigeante.

Dans sa déclaration du 12 mars 1925¹ M. Chamberlain s'est opposé nettement non seulement à une série des dispositions du Protocole, mais au principe fondamental qui lui a servi de base et qui n'est autre chose que la raison d'être du pacte lui-même².

Les critiques les plus importantes tendaient en particulier à démontrer que :

1^o Le principe de l'arbitrage universel obligatoire, selon l'opinion de M. Chamberlain, peut comporter plus d'obliga-

1. M. Chamberlain a lu « une note approuvée par la majorité de ses collègues du Gouvernement britannique et dont la rédaction empreinte d'ironie philosophique, décèle la main experte et l'élégant scepticisme de Lord Balfour ».

PINON, *Revue des deux mondes*, 1^{er} avril 1925, p. 710.

2. « C'est plus qu'une négation du principe tout entier de la S. D. N. Il nous ramène aux conditions d'avant-guerre et à la politique de l'Allemagne si universellement condamnée par le monde civilisé.

Discours de LORD PALMOOR devant la Section de Bradford de l'Union pour la Société des Nations, le 14 mars 1925, Temps 15 mars 1925.

tions pour les Etats que d' « avantages théoriques »; les dispositions du Protocole ont contribué à augmenter les objections à ce principe par l'affaiblissement de l'intangibilité des règles à appliquer aux questions qui rentrent dans le domaine exclusif des Etats;

2^o Le Protocole qui a en vue de combler les lacunes du pacte et d'établir un système garantissant la sécurité, suffirait peut-être pour aplanir les difficultés de seconde importance, mais il serait presque impuissant pour régler des conflits d'extrême gravité. De même que le pacte n'offre pas un mécanisme adéquat pour sauvegarder la paix, le Protocole, « ne nous donne pas la sécurité, il multiplie les possibilités d'infraction, mais ne fait rien pour donner plus de force au remède ».

3^o Le système de Protocole détruit l'équilibre et l'esprit du pacte. Il s'occupe trop de la guerre qui n'est qu'un phénomène pathologique de la vie internationale¹ et ce fait est « propre plutôt à provoquer qu'à empêcher l'état de choses que l'on redoute ».

En conséquence, le Protocole consacre trop de place à l'économie des sanctions, surtout à celles d'ordre militaire. « Le Gouvernement de Sa Majesté ne partage pas l'opinion selon laquelle « sans sanctions », la Société est impuissante².

1. « De même qu'il n'est pas sage pour l'homme ordinaire de songer constamment à la possibilité de quelque grave opération chirurgicale, de même il n'est pas sage pour les Sociétés humaines d'adopter une attitude analogue ».

2. Quant aux points particuliers du Protocole les objections touchèrent surtout à l'article 7 et 8, visant la défense faite aux Etats en litige d'augmenter leurs forces militaires au moment où le différend surgit et pendant la durée de son règlement; ces dispositions sont plus défavorables pour la victime de l'agression que pour son auteur. Celui-ci a la faculté de provoquer la guerre au moment le plus propice, quand son armée est groupée d'une façon favorable pour la campagne, tandis que l'Etat attaqué peut être pris complètement au dépourvu. Tous les deux ne pourront rien changer à la position de leurs forces pourtant si inégales. Les puissances maritimes sont, plus que les autres, exposées à ce danger.

M. CHAMBERLAIN a critiqué également les dispositions de l'article 15 en vertu duquel on protège l'Etat agresseur contre une atteinte à son intégrité territoriale et contre une ingérence dans ses affaires intérieures. Selon lui il peut arriver que la guerre soit conduite d'une façon barbare et être l'œuvre d'un gouvernement tyrannique et il serait par conséquent préférable de ne pas poser des règles liant la liberté de la S. D. N.

Ces objections établies et après avoir constaté la nécessité, d'une part, de trouver une solution qui pourrait garantir la paix, d'autre part, considérant qu'il « n'y aurait pas avantage à renforcer les dispositions générales du Pacte », M. Chamberlain a envisagé comme la meilleure solution du problème la conservation du pacte dans sa forme actuelle « entre le Pacte non amendé de la Société des Nations, dit-il, et le Pacte amendé par le Protocole il (le Gouvernement britannique) préfère le premier », complété « par des accords spéciaux, pour répondre à des nécessités spéciales ».

C'est par un étrange renversement de rôle que le Gouvernement britannique, au mois de mars 1925, a proposé comme « meilleure solution » le renforcement des dispositions du pacte par les accords régionaux dont jusqu'alors il avait combattu l'idée avec tant de force et de conviction...

M. Aristide Briand dans son éloquent discours et dans la déclaration présentée au nom du Gouvernement français a excellemment riposté aux arguments de M. Chamberlain; il a avec raison souligné que le Protocole, bien qu'il ne soit pas une œuvre parfaite, a marqué un grand progrès quant à l'établissement de la sécurité.

L'idée de l'arbitrage obligatoire doit rester intangible. « Etendant pour la première fois — lisons-nous dans la déclaration — au droit public les doctrines du droit privé; le Protocole de Genève fait de la guerre d'agression un crime au même titre que le meurtre ». « Il n'est pas admissible — souligne M. Briand — que la Société des Nations vienne dire au monde : la guerre est quelque chose d'effroyable, d'abominable. Les criminels, dans la Société, sont poursuivis, les tribunaux les jugent, les gendarmes les arrêtent. On les met en prison. Il y a même des instruments pour les supprimer. Mais les criminels de guerre, nous sommes obligés de les subir.

La Société des Nations ne peut pas terminer une telle série d'efforts par un aveu d'impuissance ».

Quant à cette suggestion que le Protocole change l'esprit du pacte, il a fait ressortir que l'assistance mutuelle est né-

cessaire pour que l'arbitrage « ne soit un piège pour les nations de bonne foi », et que le pacte dans cette matière « n'a rien innové quant aux obligations des Etats signataires du pacte, il a simplement réglé leurs conditions d'application ».

Le reproche que le Protocole parle trop de la guerre a été réfuté d'une façon si brillante par le délégué de la France que nous ne pouvons nous refuser de rapporter textuellement ses paroles :

« ...la paix, à mes yeux, pratiquement, ce n'est pas autre chose que l'absence de la guerre, et quand on envisage le désir d'assurer la paix, on est appelé de toute nécessité à penser que, malgré tout, il y a eu des guerres à certaines heures, qu'il est possible d'imaginer qu'il en peut surgir d'autres et qu'après tout les institutions tournées vers la paix, si on veut absolument la maintenir, sont obligées de se préoccuper de toutes les voies et de tous les moyens qui peuvent être les plus propres à empêcher les guerres. »

« ...puisque'il est entendu que la guerre est un cas pathologique international, si l'on veut bien admettre qu'il n'est pas absolument incurable, il faut admettre aussi que l'on recherche des médecins et des remèdes appropriés. C'est tout le secret du travail qui a été accompli par la cinquième Assemblée ».

Quant à l'objection que le Protocole ne donne aucun remède contre la guerre, M. Benès, éminent rapporteur de la troisième Commission, avec beaucoup de précision et de clarté a démontré le progrès accompli par la cinquième Assemblée. L'abolition complète de la guerre ne peut pas être l'œuvre d'une seule conférence; les auteurs du Protocole aspiraient uniquement au règlement pacifique d'un nombre de conflits aussi grand que possible. Si par exemple, en appliquant le système du pacte, on pouvait résoudre la moitié des conflits « par le Protocole et le système d'arbitrage on pourrait en régler beaucoup plus, et peut-être justement ceux qui pourraient dégénérer en guerre¹ ».

1. M. BENÈS, discours prononcé à la 33^e session du Conseil.

M. Chamberlain qui reproche aux auteurs du Protocole d'avoir détruit l'équilibre du pacte, en s'occupant trop des sanctions militaires, n'a pas, semble-t-il, suffisamment envisagé que le Protocole, tout en précisant les dispositions au sujet des sanctions, a en même temps développé dans une mesure certainement plus large la procédure de l'arbitrage¹.

D'ailleurs M. le Secrétaire d'Etat se contredit lui-même, semble-t-il. D'une part, il condamne l'augmentation des obligations des Etats en matière de sanctions, d'autre part il pense qu'il est nécessaire de compléter le pacte par un réseau d'accords régionaux, ce qui aurait pour résultat de souligner encore plus l'opportunité de s'occuper de cet état pathologique, qui devrait être, selon lui, en dehors des préoccupations des pays pacifiques. Le but de la déclaration de M. Chamberlain, comme il ressort du passage final de son discours, consistait dans la conclusion d'accords particuliers entre « les nations les plus directement intéressées ». On pourrait supposer que ces accords régionaux, dans leur esprit diffèreraient de ceux prévus par le Protocole.

Comme nous l'avons déjà mentionné, ceux-ci seraient dépourvus de tout caractère exclusif, étant donné que chaque Etat pourrait y adhérer. Leur but n'était que de permettre dans une période transitoire une meilleure réalisation de la procédure pacifique.

Voir dans les accords régionaux la principale garantie de la paix à défaut d'un système complet, permettant de résoudre par voie pacifique tous les différends ou à peu près tous, ce serait, comme l'a justement observé M. Mac Donald, donner la sécurité « sous l'égide de la force armée² ».

Mais comme nous le montre l'histoire, ce genre de sécurité est très précaire; il est à tout prix nécessaire de la mettre sous l'égide de la justice, réalisée par l'arbitrage obligatoire, seul capable d'assurer la solidarité internationale qui s'ins-

1. *Ibid.*

2. Interview avec le *Daily-Herald*, cité dans le *Temps* du 15 mars 1925

tituera « dans le monde, au service de toutes les nations grandes, moyennes ou petites. Ne faisant aucune distinction entre elles », elle ouvrira à tous les peuples « une ère de travail paisible dans la sécurité, l'indépendance et la dignité¹ ».

Se borner à la tâche d'assurer la sécurité par des accords régionaux exclusifs et ne pas vouloir compléter la procédure insuffisante du pacte, c'est délaisser l'idée de la paix universelle, c'est laisser les nations ne bénéficiant pas du caractère des « nations les plus directement intéressées », en proie aux perturbateurs de la paix.

Indépendamment des objections qu'on pourrait soulever contre certaines dispositions du protocole; indépendamment des critiques relatives aux détails de la procédure établie et de la forme dans laquelle on a voulu réaliser ces prescriptions, il est hors de doute que parmi toutes les tentatives faites pour donner la paix au monde, le protocole de Genève présente l'œuvre la mieux réussie. Il a eu le premier le mérite d'avoir essayé de résoudre le problème de la sécurité dans toute sa complexité. Il a indissolublement lié tous ses facteurs qui seulement dans leur ensemble harmonieux trouvent la plénitude d'efficacité.

La thèse du Gouvernement britannique, à laquelle se rallia le Gouvernement italien, a rendu aujourd'hui impossible la mise en œuvre du Protocole.

Le Conseil a décidé d'ajourner les travaux préparatoires et de soumettre de nouveau l'examen du Protocole à la sixième Assemblée². Mais il est difficile de croire, vu l'attitude de ces deux Gouvernements, que son adoption aura lieu.

1. Déclaration française lue par M. BRIAND, le 12 mars 1925, à la 33^e session du Conseil de la S. D.

2. Le Conseil décide : 1^o de renvoyer à la 6^e Assemblée les déclarations du représentant de l'Empire britannique et des autres membres du Conseil ainsi que toute déclaration qui pourrait lui être adressée sur le même sujet par les Gouvernements des membres de la Société, et charge le Secrétaire général d'inscrire dès maintenant cette question à l'ordre du jour de la dite Assemblée; 2^o d'ajourner le travail de préparation qu'il avait décidé d'entreprendre jusqu'à ce que la 6^e Assemblée se soit prononcée sur la question qu'il vient de lui soumettre.

En toute éventualité cependant il laissera des traces profondes dans la conscience des peuples. Il sera comme un phare sur lequel seront fixés les yeux de l'humanité, qui a trouvé enfin, bien qu'imparfaite, bien que susceptible de nombreuses améliorations, la concrétisation de ses meilleures aspirations vers un but qui se dessinait jusqu'alors dans un lointain inaccessible.

Une preuve que les temps sont déjà mûrs pour parler pratiquement de l'organisation de la paix, c'est, en premier lieu, l'accueil chaleureux qu'a trouvé le Protocole, surtout auprès des nations qui ont le plus souffert de la guerre ou qui ont éprouvé toutes les hontes, toutes les chaînes de l'assujettissement¹. Il est nécessaire en même temps de rappeler que

1. Il nous semble qu'il ne serait pas superflu de présenter ici dans ses grandes lignes un exemple remarquable qui caractérise l'attitude de certains gouvernements envers l'œuvre de la 5^e Assemblée.

Le 17 janvier 1925 fut signée à Helsingfors la convention de conciliation et d'arbitrage entre la Pologne, l'Esthonie, la Finlande et la Lettonie.

« Les H. P. C. — lisons-nous dans l'article 1 de cette convention — désirant appliquer dans leurs rapports mutuels les principes dominants du Pacte de la Société des Nations développés par le Protocole de Genève adopté le 2 octobre 1924, sont résolues à se servir des moyens prévus pour le règlement pacifique des conflits qui pourraient surgir ».

Tous les conflits non réglés par voie diplomatique, doivent être soumis à une procédure de conciliation ou à l'arbitrage, excepté les questions qui « de par leur nature juridique relèvent uniquement de la législation interne de la partie en cause » et les « différends concernant le statut territorial des H. P. C. » (Art. 2, § 1).

La procédure pacifique prévue par la convention comporte deux degrés.

Tout différend doit être soumis sur la demande de l'une des parties à la Commission de conciliation. Celle-ci est permanente et se compose d'un Président et de quatre membres, à raison d'un membre nommé par chacune des parties signataires. Le Président de la Commission, à défaut d'entente amiable, sera nommé sur la requête d'une des parties, par le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale. La Commission ainsi constituée est complétée pour le règlement de chaque différend déterminé par des membres supplémentaires *ad hoc*, choisis par les parties en litige, à raison d'un pour chacune d'elles, parmi les ressortissants d'un Etat tiers. En cas d'attitude passive d'une des parties, le membre supplémentaire serait nommé par le Président de la Commission (art. 6, § 2).

La Commission de conciliation a un caractère permanent et ne se borne pas à la nomination du Président seul, de même que dans le projet de convention relatif aux commissions de conciliation, élaboré au mois de février 1924 par les représentants du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède. Elle se distingue néanmoins par sa composition : elle est commune pour tous

l'initiative est due justement aux plus puissants pays d'Europe, dont l'un reste fidèle aux idées du Protocole, tandis que l'autre ne lui est opposé qu'en partie. M. Mac Donald, hier chef du Gouvernement, a maintes fois exprimé son opposition à l'attitude du Gouvernement conservateur au sujet de l'entreprisa de la cinquième Assemblée¹.

les Etats signataires, tandis que le projet de la convention du mois de février prévoyait des commissions spéciales entre chacune des parties contractantes.

Conformément au règlement type de la Commission de conciliation adopté par l'Assemblée le 22 septembre 1922, on a prévu que la Commission, à défaut d'accord spécial entre les parties, doit se réunir à Genève et qu'elle pourra en cas de besoin demander l'assistance du Secrétariat.

Dans le cas où l'une des parties soumet le différend à la Commission de conciliation et où la partie adverse, invoquant la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale, y porte le différend, la Commission de conciliation doit suspendre l'examen jusqu'à ce que la Cour ait statué sur sa compétence (art. 7). Le rapport des Commissions est pris à la majorité des voix (art. 14).

Si les parties n'acceptent pas les propositions de la Commission de conciliation, le différend est soumis à l'arbitrage. La procédure arbitrale peut également avoir lieu immédiatement; si toutes les parties en litige sont tombées d'accord, on n'a pas besoin de porter le différend à la procédure de conciliation.

Le tribunal arbitral est constitué de la façon suivante : chaque partie nomme deux arbitres dont l'un doit être pris sur la liste des membres de la Cour Permanente d'arbitrage à l'exclusion de ses propres nationaux. Le Président du Tribunal est nommé par les arbitres; en cas de partage des voix, il est désigné par le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale. Les parties doivent, dans un délai de 3 mois, conclure un compromis au sujet de l'objet du litige ainsi que de la procédure à suivre. A défaut de stipulations spéciales du compromis, la procédure doit être réglée conformément à la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 (art. 20).

Il est en outre stipulé que les parties gardent toujours leur liberté quant à la soumission d'un commun accord des différends qui pourraient surgir entre elles à la Cour Permanente de Justice Internationale (art. 5).

La procédure prévue par cette convention permet donc de résoudre tous les conflits sauf des deux catégories réservées, contestations territoriales et questions relevant de la législation interne. Ces différends doivent être examinés en vertu des stipulations générales, à savoir du Pacte lui-même ou amendé par le Protocole de Genève.

La Convention de conciliation et d'arbitrage examinée est la première qui a été conclue en s'inspirant de l'idée du Protocole de Genève.

1. Le Comité exécutif de la « Ligue pour abolir la guerre » a adressé à M. Briand le télégramme suivant : « Nous vous remercions pour votre foi dans le peuple britannique. M. Chamberlain n'a aucun mandat de la part du peuple ou du Parlement pour rejeter le Protocole de Genève. Les chefs de l'Eglise, le Congrès des Trade-Unions, le Labour-Party, donnent leur appui au Protocole ». (*Temps* du 15 mars 1925).

Le groupe parlementaire du parti travailliste a adopté le 17 mars la réso-

De l'analyse des relations entre les peuples avant la création de la Société des Nations et les récentes tentatives effectuées dans ce domaine, surtout par la cinquième Assemblée, ressort clairement le grand progrès accompli dans ces derniers temps.

Les peuples auraient-ils atteint, à l'époque actuelle, contrairement à ce que disent les philosophes au sujet de l'immuabilité de la nature humaine, un niveau moral inconnu jusqu'à nos jours? Auraient-ils enfin essayé d'appliquer les principes de l'éthique individuelle dans le domaine de la vie publique? Nous croyons qu'il y a d'autres raisons à cette attitude, incontestablement est le point de départ d'une nouvelle étape de l'histoire.

Les pessimistes, tout en différant quant à l'explication des causes de la guerre, soutiennent que, ayant toujours existé, elle ne pourra jamais être abolie. Certains optimistes croient en une soudaine révolution spirituelle, au triomphe immédiat des principes de morale religieuse ou de morale laïque fondée sur la raison.

Les sociologues et les juristes se placent à un point de vue qui n'a rien de commun avec ces doctrines abstraites n'ayant pas de fondement historique. Ils n'admettent pas sans réserves les spéculations sur une *vita nuova* qui sortirait soudainement des secousses violentes de l'humanité.

Mais ils ne sauraient adhérer non plus à cette philosophie

lution suivante : Notre parti « estime que l'Angleterre devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour obtenir l'acceptation des principes du Protocole et la réunion d'une conférence du désarmement.

« Le parti soutient le Protocole pour cette raison qu'il procure le seul plan pratique en ce moment pour obtenir le désarmement et pour substituer à la guerre l'arbitrage comme moyen de régler les conflits.

« Le parti devrait s'opposer énergiquement à toute suggestion de substituer au Protocole une forme quelconque d'alliance militaire limitée.

« Tous les efforts devraient être tentés pour amener les puissances non signataires à signer et à ratifier le Protocole. (*Le Quotidien* du 18 mars 1925.)

d'impuissance qui cherche son prétexte dans le vieil adage : *nihil novi sub soli*.

Ils interrogent les faits et rien que les faits. La guerre a été, on ne saurait le nier, un instrument de préservation de l'individu et de son groupe; elle a même quelquefois aidé à répandre dans le monde ce qui aux yeux des peuples avait une incontestable valeur : la civilisation. Le caractère constant de ce phénomène et certains résultats positifs ont conduit à des raisonnements erronés. « Tout ce qui existe est raisonnable » a-t-on dit, et on en déduit que tout ce qui existe (entre autre la guerre) a une valeur positive.

Mais la vie sapait et sape les bases de cette sinistre conclusion qui semblait à jamais creuser un abîme entre les conceptions personnelles de l'homme et ses actes collectifs. La concurrence, la lutte acharnée pour l'existence entre les petits groupes sociaux a eu pour fonction la guerre; la division du travail, facteur prépondérant de la vie moderne, transformant l'aspect de la vie en commun, et devant changer l'anarchie internationale en organisation, a pour conséquence inévitable la tendance d'abolir la guerre. L'intérêt propre, surtout à certaines époques, soutenait la guerre, y voyant malgré toute opposition sincère ou hypocrite, une nécessité vitale.

Ce même intérêt doit la combattre actuellement comme « élément nuisible et perturbateur » car « la guerre et la civilisation moderne sont incompatibles¹ ».

Ce que les idées les plus sublimes n'ont pas réussi à faire, les nécessités économiques et sociales, l'interdépendance toujours croissante entre les nations, le développement de la guerre scientifique, pouvant anéantir les efforts civilisateurs des siècles, parviendront à le réaliser, si l'évolution ne change pas de direction. Nous ne sommes point meilleurs que nos ancêtres mais plutôt nous sommes aujourd'hui dans une situation nouvelle : il nous a été donné de poser le premier trait d'union entre la morale individuelle et la morale collective;

1. LANGE, *L'histoire de l'internationalisme*, p. 7.

de faire ce parallèle hardi entre le droit privé et le droit public : « toute guerre d'agression est un crime » ; et de ne conserver ce terme abhorré de guerre que pour en désigner ses antithèses ; la guerre d'exécution, corollaire de tout exercice de la justice, la guerre de secours, correspondant aux plus beaux actes de la vie privée.

Les grands juristes ont longtemps prêché dans le désert car ils ne pouvaient transgresser cet axiome, d'après lequel le droit n'est qu'une fonction de la vie. On peut dire que le droit remplit sa tâche si, tout au moins, il ne reste pas en arrière par rapport aux autres domaines de la vie, s'il ne constitue pas d'entrave à la marche naturelle de l'évolution. Il ne serait pas exagéré de constater que l'état actuel de la vie entre les peuples ne correspond pas à celui du droit international. Tandis que le droit interne, sous la pression des conditions sociales, a subi une évolution accélérée, le droit des gens dans sa forme actuelle est une survivance du passé. Il est nécessaire de le démocratiser.

Le prétendu grand progrès récent n'a été qu'une adaptation des lois aux conditions réelles de la vie. Le Pacte complété par le Protocole a exprimé une idée qui existait déjà dans la conscience des peuples : la guerre est une nuisance, l'agresseur est un malfaiteur qui met en danger les biens les plus précieux.

Quant à l'argument juridique que la proclamation de l'abolition de la guerre est inutile, parce qu'elle se montrera impuissante devant la réalité, il faut constater qu'exclure la guerre du code international, la flétrir même n'équivaut par à son abolition. On peut, dans certaines conditions, aller jusqu'à approuver la révolution du point de vue éthique et cependant personne ne penserait à introduire dans la constitution un « droit à la révolution » ; de même le droit international n'a pas à se préoccuper de la possibilité d'une guerre¹

1. SCHUECKING et WEBER, *op. cit.*, p. 144.

(car elle est, nous le soulignons, un phénomène d'ordre sociologique). En édictant de sévères sanctions contre celui qui tâchera de transgresser les limites du droit, il lui mettra seulement devant les yeux sa responsabilité morale et les conséquences de son acte.

Le reste n'est pas du ressort juridique, c'est la vie qui aura le dernier mot. La solidarité d'intérêts entre les peuples si elle continue à croître avec cette rapidité qui a caractérisé les temps modernes, permettra enfin de réaliser les séculaires aspirations de l'élite humaine, condamnées jusqu'ici à rester impuissantes.

Ce n'est qu'alors, mais alors sans aucun doute, qu'aura lieu dans l'histoire de l'humanité la plus grande révolution : la disparition de la guerre.

Pour le moment du reste nous n'avons pas à nous préoccuper de ce problème dans toute son étendue, il faut réunir tous nos efforts, les yeux tournés vers ce but élevé, pour maintenir aujourd'hui la paix et la bonne entente entre les peuples. La paix constante n'est en réalité autre chose que la somme des guerres évitées.

Vu : *Le Doyen*,
H. BARTHELEMY.

Vu : *Le Président*
A. DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris
APPELL.



BIBLIOGRAPHIE

Principaux ouvrages, articles et revues utilisés dans ce travail.

- Alvarez (A.).** — La méthode du droit international à la veille de sa codification (*R. G. D. I.*, 1913).
— La Conférence des Juristes de Rio-de-Janeiro et la codification du droit international américain (*R. G. D. I.*, 1913).
— La V^e Conférence Panaméricaine et la Société des Nations. (*Revue des Sc. Polit.*, T. XLVII, 1924).
American Journal of International Law, 1920-23.
- André.** — Le traité anglo-américain d'arbitrage, 1897. (*R. G. D. I.* 1911).
Annuaire de l'Institut de Droit International, 1920-23.
- Aubert (Louis).** — Genève et Washington (*Revue de Paris*, N^o 5, 1921).
- Augagneur (Victor).** — Le Pacte de la Société des Nations. Le rapport présenté à la Commission de la Chambre chargée d'examiner le traité de Versailles. (*La Paix par le Droit*, n^o 9-10, 1919).
- Baker (Ray Stannhard).** — Woodrow Wilson and World Settlement. Original Documents of the Peace Conference en 3 vol., London, 1923.
- Balch (Thomas Willing).** — L'évolution de l'arbitrage international. (*R. D. I. L. C.*, 1908).
— Différends juridiques et politiques dans le rapport des Nations. (*R. D. I. L. C.*, 1914).
- Basdevant (Jules).** — L'action coercitive Anglo-Germano-Italienne contre le Vénézuéla (1902-1903). (*R. G. D. I.*, 1904).
— Brésil et République Argentine. Traité d'arbitrage permanent du 7 septembre 1905 (*R. G. D. I.*, 1904).
- Blociszewski (J.).** — De la Compétence de la Cour de Justice Internationale (*R. G. D. I.*, 1922).
- Borsi (Umberto).** — Il nuovo procedimento conciliativo delle controversie internazionale (*Revista di diritto internazionale*, série III, vol. III, 1924).

- Bourgeois (Léon).** — Le Pacte de 1919 et la Société des Nations, Paris 1919.
— L'œuvre de la Société des Nations (1920-1923), Paris 1923.
— L'Etat actuel de la Société des Nations dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », Tome I.
- Bourquin (Maurice).** — La Cour de Justice Internationale (*R. G. D. I.*, 1921).
- Bovet (Ernest).** — La V^e Assemblée de la Société des Nations, un Miracle? (*La Paix par le Droit*, n^o 10-11, 1924).
- Brown (Marschall Philip).** — Arbitrage et Justice (*R. G. D. I.* 1924).
- Brusa.** — La Conférence de la Haye et ses résultats. Opinion. (*R. G. D. I.*, 1899).
- Brunet (René).** — La Société des Nations et la France. Paris, 1921.
- Bukowiecki (St).** — Liga Narodow a Polska Racja Stanu » *Kurjer Polski*, décembre 1924.
- Butler (Nicolas Murray).** — Le développement de l'Esprit International (*Revue des Sc. Polit.*, Tome XLVI, 1923).
- Bustamante y Sirven (Antonio S. De).** — La seconde Conférence de la Paix réunie à La Haye en 1907. Traduit par Georges Scelle, Paris, 1909.
— La Cour Permanente de Justice Internationale. Conférence à l'Académie de Droit International de La Haye, le 1^{er} Août 1923. La Haye, 1923.
— La Cour Permanente de Justice Internationale. Traduit par Paul Goulé, Paris, 1925.
- Castberg (F.).** — La compétence de la Société des Nations, concernant le règlement des différends internationaux (*R. D. I. L. C.* n^o 1, 1922).
- Cecil (Robert Lord).** — Le désarmement de la Société des Nations. (*Revue de Paris*, n^o 5, 1^{er} Mars 1924).
- Cohn (Georg.).** — Neutralité et la Société des Nations, dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations », Tome II, Copenhague 1924.
- Commandant A. L.** — Le Protocole de Genève (*Revue Politique et Parlement.*, T C XXI, novembre 1924).
- Cosentini (Francesco).** — Préliminaires à la Société des Nations. Organisation de la Paix Sociale Internationale, Paris, Alcan, 1919.
- Curé (André).** — Contribution à l'étude de la Société des Nations. Thèse, Montpellier.
- Descamps.** — Essai sur l'organisation de l'arbitrage (*R. D. I. L. C.*, 1896).
— Conférence de La Haye, 1899.
— Le Monde du droit. Essai sur la gravitation juridique et l'évolution civilisatrice. Paris, Bruxelles 1922.
- Despagnet (F.).** — La Conférence de la Paix, ses résultats. Opinion (*R. G. D. I.*, 1899).

- Dubs.** — Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2 éd., 2 vol.
- Dumas (Jacques).** — La troisième Assemblée plénière des associations pour la Société des Nations (*R. G. D. I.*, 1920).
- Dupuis (Ch.).** — Avenir du Droit International (*Revue des Sciences Polit.*, décembre 1915).
- Le Droit International de l'avenir, selon les vues américaines. (*Revue des Sciences Polit.*, août 1917).
 - La deuxième session de l'Institut Américain de droit international (*Revue des Sciences Polit.*, décembre 1918).
 - Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations. Paris, 1921.
- Eichner (Louis).** — La Paix des Peuples, Paris 1920.
- Erich (R.).** — Les rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le projet de traité d'assistance mutuelle (*R. D. I. L. C.*, 1924).
- Le protocole de Genève (*R. D. I. L. C.*, 1924).
- Ernst (Antoine).** — L'œuvre de la deuxième Conférence de la Paix. Exposé juridique et texte des conventions. Paris. Bruxelles, 1908.
- Erzberger (Mathias).** — Vers la paix universelle. (*La paix par le Droit*, n° 5, 1922).
- Eyquem (D.).** — La Cour de Justice Internationale. (*La Paix par le Droit*, n° 11-12, 1920).
- Fauchille (Paul).** — La guerre de l'avenir et le moyen de l'empêcher. (*R. G. D. I.*, 1919).
- Le conflit des limites entre la Colombie et le Vénézuéla. (*R. G. D. I.*, 1920).
 - Institut de Droit International, Session de Bruxelles, août 1923 (*R. G. D. I.*, 1924).
 - Traité de Droit International Public, 3 vol. publiés, Paris 1922-25.
- Fischer (M. P.).** — The present position of the League of Nations, dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations ». Tome II, Copenhague 1924.
- Fleicher (Arnould).** — L'analyse Juridique du Pacte de la Société des Nations, Thèse, Paris 1922.
- Fried (Alfred).** — Le rôle de l'Arbitrage et l'organisation Internationale (*R. G. D. I.*, 1911).
- Grumebaum-Ballin.** — De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des Nations. Extrait de la *R. D. I. L. C.*, n° 1-2, 1921.
- Guani (Alberto).** — Les mesures de coercition entre Membres de la Société des Nations (*R. G. D. I.*, 1924).
- Hulévy (Daniel).** — Le Président Wilson. Paris, Payot, 1918.
- Hammarström (A.).** — Le règlement de la Cour Permanente de Justice Internationale (*R. D. I. L. C.*, 1922).
- Harvard Law Review*, 1920-1924.
- Hill (David Jayne).** — L'Etat moderne et l'organisation internationale. Traduction française de Mme Boutroux. Paris, 1912.

- Huber (Max).** — Die allgemeine politischen Grundlagen des Völkerbundsvertrags. Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins März 1920 Biel.
- Mitglied des Ständigen internationalen Gerichtshofs. Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund. (Dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations. » Tome II, Copenhague 1924).
- Hudson (Manley, O.).** — The permanent Court of International Justice (*Harvard Law Review*, Vol. XXXV).
- Hymans (Paul).** — L'Œuvre du Conseil de la Société des Nations dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations ». Tom. I, Copenhague, 1923.
- Ihering (Rudolf von).** — Geist des Römischen Rechts, Leipzig 1892, 5^e édition. Traduction française de O. Meulenaere, éd. Paris.
- Iltich (Mihailo).** — Considérations générales sur la Société des Nations. Thèse, 1919.
- Journal Officiel de la Société des Nations.* Genève, 1920-25.
- Kaackenbeck.** — L'application du droit aux relations entre Etats. Conférence faite à l'Université de Cracovie. (*Rivista di Diritto Internazionale*, Série III, vol. III, 1924).
- Kellor (Frances).** — Security Against War, 2 vol. New-York, 1924.
- Komarnicki (Titus).** — La question de l'Intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations. Préface par A. de Lapradelle. Paris 1923.
- Lalouel (H.).** — Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte (*R. G. D. I.*, 1922).
- Lammasch (Heinrich).** — L'arbitrage obligatoire et les deux Conférences de la Paix (*R. G. D. I.*, 1909.)
- Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange (*Handbuch des Völkerrechts*, 1913).
- Lange (Christian L.).** — L'histoire de l'Internationalisme. Publication de l'Institut Nobel Norvégien, 1919.
- Préparation de la Société des Nations (dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations. Tome I, Copenhague 1923.)
- La société des Nations et le problème des armements (dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », T. II, Copenhague 1924.)
- De Lannoy (M. Ch.).** — La doctrine de Monroe et le Pacte des Nations. (*R. D. J. L. G.* 1920).
- Lapradelle (A. de).** — La Conférence de la Paix. (*R. G. D. I.*, 1899).
- Lapradelle et Politis.** — La deuxième Conférence de la Paix. Origine, convocation, organisation (*R. G. D. I.* 1909).
- Recueil des arbitrages internationaux. Tome I, 1906 et Tome II. 1923 Paris Pedone 1923.
- Larnaude (F.).** — La Société des Nations. Conférences faites à MM. les Officiers du Centre des Hautes Etudes Militaires de l'Ecole supérieure de Marine, les 20-28 février et 19 mars 1920.

- Lawrence (T. J.)** — Les principes de droit international; Traduction par Jacques Dumas et A. de Lapradelle.
- Le Fur (Louis)** — Philosophie du droit international. (*R. G. D. I.* 1921).
- Lémonon (Ernest)**. — La deuxième conférence de la Paix. Préface de M. Léon Bourgeois, Paris 1912.
— La Cour Permanente de Justice Internationale (*R. G. D. I.* 1922).
- Loder (B. G. J.)**. — Institutions judiciaires de la conciliation. La Haye, 1917.
— La différence entre l'Arbitrage international et la Justice internationale. (*Bull. de l'Institut interméd. Internat.* 1923).
- Loukar (de)**. — La crise de droit international (*R. G. D. I.*, 1919).
- Matthias (Bernhard)**. — Die Entwicklung des Römischen Schiedsgerichts, Rostok, 1888.
- Mauss (M.)**. — L'internationalisme. (*La paix par le droit*, n° 10, 1920).
- Mérignhac (A.)**. — Traité théorique et pratique de l'arbitrage international. Paris 1895.
— Le traité d'arbitrage franco-anglais du 4 octobre 1903. (*R. G. D. I.*, n° 6, 1903).
— Traité de droit public international, 3 vol. Paris, 1905-1907.
- Message du Conseil fédéral** à l'Assemblée fédérale, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919) avec annexe (en particulier le rapport de Max Huber intitulé : Problème relatif à la Société des Nations). Berne 1919.
- Milhaud (Edgar)**. — Plus jamais. L'organisation de la Paix. Le Pacte de la Société des Nations. Les amendements nécessaires. Genève, 1919.
- Moch (Gaston)**. — Du droit de légitime défense de la Société des Nations. (*La Paix par le Droit*, n° 7-8, 1923).
- Moriaud (Paul)**. — La Société des Nations et la Suisse. Publié sous les auspices de la Société Suisse de la Paix (Berne 1919).
- Morellet (Jean)**. — Les Etats-Unis et la Cour Permanente de Justice internationale. (*Revue polit. et parlem.*, n° 346, 10 septembre 1923).
- Moriod (Wilfred)**. — *La Paix par le droit*, n° 5-6 1921.
- Munch.** — Les Etats neutres et le Pacte de la Société des Nations, dans « Les Origines et l'œuvre de la Société des Nations ». Tom. I, Copenhague 1923.
- Nyholm (D. G.)**. — La Cour permanente de Justice Internationale (dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations », Tome I, Copenhague 1923.)
- Nys (E.)**. — Le droit international. Les principes, les théories, les faits. 3 vol. Bruxelles 1912.
- Olivart (de)**. — La Conférence de la Paix, ses résultats. Opinion (*R. G. D. I.* 1899).
- Oppenheim (L.)**. — Le caractère essentiel de la Société des Nations. « *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, par Munch. Tome I, Copenhague 1923. Tome II, Copenhague 1924.

- Padoux.** — Du recours à la Société des Nations en cas de difficultés internationales (*R. G. D. I.* 1920).
- Paulus (J.).** — La révision du Pacte de la Société des Nations. (*R. G. D. I.*, 1923).
- La Paix par le droit.* Revue mensuelle, Paris 1919-1922.
- Phillimore (Lord).** — Rapport sur la Cour permanente de Justice internationale à la Session de Rome 1921. (Annuaire de l'Institut de droit internat., année 1922).
- Pillet (Antoine).** — Etats-Unis d'Amérique et Grande-Bretagne. (*R. G. D. I.*, 1897).
- Lettre sur l'arbitrage adressée à M. Stead. Paris, 1899.
 - Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître (*R. G. D. I.*, TT. 5 et 6).
 - Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations. (Extrait de *Scientia*, Bologne, 1919).
- Piccioni (C.).** — Les sanctions militaires des décisions de la Société des Nations (*R. G. D. I.*, 1923).
- Pinon (René).** — Chronique de la quinzaine (*Revue des deux mondes*, 1924).
- Politis (N.).** — L'avenir de médiation (*R. G. D. I.*, 1910.)
- La Commission Internationale d'enquête (*R. G. D. I.*, 1912).
 - Les Représailles entre Etats Membres de la Société des Nations. (*R. G. D. I.*, 1924).
 - La Justice Internationale, Paris, 1924.
 - Le Protocole de Genève. (*Bull. Mens. « Pour la Société des Nations »*. Nov.-Déc., 1924).
- Politis (N.) et Lapradelle (A. de).** — Recueil des Arbitrages internationaux T. I., 2, 1905, 1923, Paris-Pedone. Préface de L. Renault.
- La deuxième conférence de la Paix. Origine, convocation, organisation (*R. G. D. I.*, 1909).
- Pollock (Frederick Sir).** — The league of Nations, Second édition London 1922.
- Prudhommeaux (J.).** — La 5^e Assemblée de la Société des Nations. (*La Paix par le droit*, n° 12, 1924).
- Publication de la Cour Permanente de Justice internationale.* 1922-1925.
- Puech (I. L.).** — L'Assemblée de Genève. Union des Associations pour la Société des Nations. (*La Paix par le Droit*, n° 7, 1921).
- Rappard (Wilham E.).** — L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations ». T. I, Copenhague, 1923.
- Ray (I.).** — Commentaire du Pacte de la Société des Nations, 2^e Edition, Tokio, 1921.
- Renauld (Louis).** — Les deux Conférences de la Paix, 1899-1907. Recueil de textes arrêtés par ces conférences et différents documents complémentaires. Paris, Rousseau, 1909.
- Revue de Genève*, 1920-1924.

Revue de Paris, (1921-1924).

Revue Politique et Parlementaire (1920-1924).

Revue des Sciences Politiques, 1920-1924).

Rey (Francis). — L'institution de droit international. Session de Grenoble 1922. (*R. G. D. I.*, 1923).

Rolin (Henri A.). — L'œuvre de la Révision du Pacte de la Société des Nations accomplie par la 2^e assemblée. (*R. D. I. L. C.*, 1922).

— La Révision du Pacte de la Société des Nations (*R. D. I. L. C.*, 1920).

— L'article 10 du Pacte de la Société des Nations, dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations ». Tome II. Copenhague (1924).

Rougier (Antoine). — La première Assemblée de la Société des Nations (*R. D. G. I.* 1921).

— Organisation de la Cour Permanente de Justice internationale. (*Revue politique et parlementaire*, n° 321, 1921).

Scelle (Georges). — Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix. Paris 1919.

— La Société des Nations. Le début et son évolution. (*Revue politique et parlem.*, n° 316, du 10 mars 1921).

— L'élaboration du Pacte, dans « Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations ». T. I., Copenhague, 1923.

— Essai de systématique du Droit International (*R. G. S. I.*, 1923).

Schuecking (Walter). — L'organisation internationale. (*R. G. D. I.* 1908).

Schuecking et Wehberg. — Die Satzung des Voelkerbundes, 2^e édition. Berlin 1924.

Scott (James Brown). — Rapports faits aux Conférences de la Haye de 1899 et 1907.

— Quelques observations sur le mouvement pacifique. (*R. G. D. I.*, 1913).

— La transformation de l'arbitrage en sentence judiciaire. (*R. G. D. I. P.*, 1913).

— Une Cour de Justice internationale., New-York, 1918.

— L'évolution d'une juridiction internationale permanente. Paris 1919. Avant-propos de M. Lyon-Caen.

Slutzki. — Le désarmement et l'arbitrage. (*La Paix par le Droit*. n° 3, 1924).

Smuts (J. C.). — La Société des Nations, une proposition pratique. Paris, 1919.

Société des Nations. *Journal officiel*, années 1920-1925 et ses suppléments spéciaux.

— Actes de la 1^{re}, 2^e, 3^e, 4^e, et 5^e assemblée. Séances plénières et séances de commissions. Genève.

Stoerk (Félix). — La Conférence de la Paix et ses résultats. Opinion. (*R. G. D. I.*, 1899).

Strupp. — L'Incident de Janina (*R. G. D. I.*, 1924).

Tchéou-Wei. — Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale, 1917.

Thomas (Albert). — Justice Sociale et Paix Universelle. (*Revue de Paris*, n° 6, 15 mars 1924.)

Vineuil (Paul de). — Les leçons du 4^e avis consultatif de la Cour Permanente de Justice internationale. (*R. D. I. L. C.*, 1923).

— Les résultats de la 3^e session de la Cour Permanente de Justice internationale. (*R. D. I. L. C.*, 1923).

Visscher (Ch. de). — La session de Rome de l'Institut de droit international (*R. D. I. L. C.*, 1921).

— La question des Iles d'Aland (*R. D. I. L. C.*, 1921).

— La session de Grenoble de l'Institut de droit international, (28 août-2 septembre 1922). (*R. D. I. L. C.*, 1923).

— La procédure de la conciliation devant la Société des Nations. (*R. D. I. L. C.*, 1924).

— L'interprétation du Pacte au lendemain des différents italo-grècs. (*R. D. I. L. C.*, 1924).

— Projet de convention portant institution de commission de conciliation entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. (*R. D. I. L. C.*, 1924).

Wehberg (Hans). — La limitation des armements dans le passé, d'après le Pacte de la Société des Nations (*R. G. D. I.*, 1921).

— Etats-Unis et Cour Permanente de Justice Internationale. (*R. D. I. L. C.*, 1923).

— Quelques remarques sur le Protocole de Genève. (*R. D. I. L. C.*, 1924).

Wehberg et Schuecking. — Die Satzung des Voelkerbundes, 2^e éd. Berlin, 1924.

Wilson (Woodrow). — La Guerre, La Paix. Recueil de déclarations du Président des Etats-Unis d'Amérique sur la Guerre et la Paix. 20 décembre 1916 — 6 avril 1918. Berger-Levrault, 1918.

— Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale. (Traduction de Roustand). Paris, 1919.

X. X. X. — Les Commissions de conciliation et la Société des Nations. (*R. G. D. I.*, 1922).

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	5
---------------------------	---

L'arbitrage et la médiation obligatoire avant la création de la Société des Nations.

Deux conceptions du règlement des conflits internationaux ...	11
L'arbitrage et la médiation	12
L'arbitrage dans le domaine interne des Etats	12
L'arbitrage en droit international	14
L'arbitrage facultatif et obligatoire	15
Première Conférence de la Paix en 1899	16
Deuxième Conférence de la Paix en 1907	20
L'arbitrage obligatoire dans le droit positif	22
Le rôle des Conférences de la Paix dans le développement de l'arbitrage obligatoire	21
Extension du champ d'application de la procédure pacifique obligatoire	26
Commissions internationales d'enquête	27
Leur rôle dans le règlement pacifique des conflits	30
Traités Knox	32
Traités Bryan	33

L'élaboration du Pacte.

Deux conceptions d'une organisation internationale	38
Les origines de la Société des Nations	39
Projet de Phillimore	40
League to enforce Peace	42
Wilson et la Société des Nations	45
Projet de House	46
Premier projet de Wilson	52

Projet de Smuts	53
Second projet de Wilson	54
Troisième projet de Wilson	56
Mémoire du général Bliss	56
Projet du gouvernement britannique	56
Projet Hurst-Miller	58
Projet français	59
Projets des Etats neutres, de l'Italie et projet allemand privé	59
Travaux de la Conférence de la Paix	62
Avant-projet du Pacte du 11 février	64
Genèse de l'art. 15, § 8	64
Adoption du texte définitif du Pacte	68
Projet du gouvernement allemand	68

La procédure pacifique obligatoire d'après le Pacte de la Société des Nations

Article 12

Observations générales	73
Notion de rupture	74
Les représailles	76
Rôle des procédés facultatifs non mentionnés dans le Pacte ..	83
Signification du terme « arbitrage »	84
Recours à la guerre	86
Moratorium de guerre	92
Délais de la procédure de médiation et du règlement judiciaire et arbitral	96

Article 13

Observations générales	100
Classification des conflits internationaux	101
L'arbitrage obligatoire et la justice internationale	103
Caractère de l'arbitrage dans le Pacte	105
Domaine d'application de l'arbitrage	109
Différends qui se prêtent à la procédure arbitrale	110
Choix des tribunaux arbitraux	112
Inexécution des traités d'arbitrage	112
Exécution des sentences	117
Interprétation des termes « Membre de la Société » dans l'ar- ticle 13, § 4	117
Notion de la guerre dans l'art. 13, § 4	118
Garanties collectives d'exécution des sentences et des arrêts ..	118

Article 14

L'arbitrage comme étape transitoire dans le règlement des conflits	129
Imperfections de la procédure arbitrale	134
Tentatives de création d'une Cour permanente internationale	136
Différence entre la procédure arbitrale et judiciaire	137
Caractère de la Cour Perm. de Justice Int	138
Comité des Juristes et le problème de la juridiction obligatoire de la Cour	140
Avant projet de la Cour	141
Attitude du Conseil	146
Délibérations de la I ^{re} Assemblée	148
Proposition de M. Fernandes	152
Protocole additionnel du 16 décembre 1920	153
Adoption de la juridiction obligatoire de la Cour par la V ^e Assemblée	155
Art. 36, § 2 partie intégrale du Protocole	158
Caractère de la clause facultative	160
Conditions <i>ratione personae</i>	160
Conditions <i>ratione materiae</i>	165
Concomitance de compétence	169
Application du principe de citation unilatérale en cas de conventions spéciales	173
Juridiction obligatoire de la Cour d'après les traités	175
Avis consultatifs de la Cour	175
Propositions du Comité des Juristes	176
Délibérations de la 1 ^{er} Assemblée	177
Dispositions du règlement de la Cour	179
Caractère des avis	179
Activité de la Cour dans ce domaine	180
Analyse de l'avis sur le différend franco-britannique au sujet des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc	181
Interprétation du Pacte	186

Article 15

Caractère obligatoire de la médiation	190
Termes « différend susceptible d'entraîner une rupture »	192
Problème de concomitance de compétence	196
Droit de porter le différend devant le Conseil	199
Organes de conciliation et de médiation	200
Propositions des pays scandinaves et les discussions des I ^{re} , II ^e et III ^e Assemblées	201
Règlement type des commissions de conciliation	204

Traité du 28 février 1924	207
Action conciliatrice et médiatrice du Conseil	208
Procédure devant le Conseil	208
Soumission des différends à l'Assemblée	216
Rôle du principe de l'unanimité	219
Effets de la recommandation unanime	220
Exécution de ces recommandations d'après l'avant-projet du Pacte et le Pacte	221
Interprétation des termes « les Membres de la Société » dans l'art. 15, § 6	221
Effets de la recommandation non-unanime et l'interprétation des termes « les Membres de la Société » dans l'art. 15, § 7	226
Exception matérielle d'incompétence dans l'action médiatrice du Conseil (art. 15, § 8)	230

Article 17

Extension de la procédure pacifique du Pacte aux Etats non- membres	242
La procédure	244
Situation d'un non-membre acceptant la procédure pacifique	246
Situation d'un non-membre non acceptant la procédure pa- cifique	247

La Société des Nations et la Sécurité

Le Pacte et le Traité d'Assistance Mutuelle.

Trois facteurs de sécurité	251
Degré de réalisation de la sécurité dans le Pacte	252
Traité d'assistance mutuelle	254

Protocole de Genève

Effets de la Conférence de Londres	256
Attitude et rôle des Premiers Ministres de France et d'Angle- terre dans l'élaboration du Protocole	257
Résolution du 6 septembre	259
Travaux de la I ^{re} et III ^e Commissions	259
Traits généraux du Protocole	261
Prohibitions des guerres individuelles	263
Question des mesures de coercition	264
Introduction de l'arbitrage obligatoire dans la procédure de médiation	265

Règlement des différends	276
Non-recevabilité des requêtes dans certaines catégories des différends	273
Règlement des litiges ressortant du domaine exclusif des Etats d'après le projet du Protocole	276
Amendements japonais	276
Dispositions du Protocole	279
Rôle de l'Assemblée dans la procédure établie	280
Prohibition des préparatifs belliqueux	281
Exécution des décisions	282
Détermination de l'agresseur	283
Sanctions	287
Situation des Etats membres et non-membres de la Société à l'égard du Protocole	291
Désarmement	293
Entrée en vigueur du Protocole	293
Forme du protocole	294
Adhésions au Protocole	295
Attitude du Gouvernement conservateur de la Grande-Bretagne à l'égard du Protocole	296
Attitude du Gouvernement français et des autres Gouvernements	298
Problème des accords régionaux	300
Décision du Conseil	301
Rôle historique du Protocole	302
Traité du 17 janvier 1925	302
<i>Conclusions</i>	304

Bordeaux.— Imp. J. BiÈRE, 18, 20, 22, rue du Peugue
